TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
SECRETARIA-GERAL DAS SESSÕES

ATA Nº 13, DE 16 DE ABRIL DE 2003

- SESSÃO ORDINÁRIA -

PLENÁRIO

APROVADA EM 25 DE ABRIL DE 2003
PUBLICADA EM 28 DE ABRIL DE 2003

ACÓRDÃOS DE NºS 361 a 384

ATA Nº 13, DE 16 DE ABRIL DE 2003
(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidência do Ministro Valmir Campelo
Repr. do Ministério Público: Dr. Lucas Rocha Furtado
Secretário-Geral das Sessões: Dr. Eugênio Lisboa Vilar de Melo
Secretária do Plenário: Dra. Elenir Teodoro Gonçalves dos Santos

Com a presença dos Ministros Marcos Vinicios Vilaça, Adylson Motta, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler, dos Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha (convocado para substituir o Ministro Ubiratan Aguiar), Augusto Sherman Cavalcanti (convocado para substituir o Ministro Iram Saraiva) e Marcos Bemquerer Costa (convocado para substituir o Ministro Walton Alencar Rodrigues), bem como do Representante do Ministério Público, Dr. Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral, o Presidente, Ministro Valmir Campelo, invocando a proteção de Deus, declarou aberta a Sessão Ordinária do Plenário, às quatorze horas e trinta minutos, havendo registrado as ausências dos Ministros Iram Saraiva, Walton Alencar Rodrigues e Ubiratan Aguiar, por motivo de férias; e, ainda, do Ministro Humberto Guimarães Souto, com causa justificada (Regimento Interno, artigos 92 a 95, 99, 133, incisos I a V, e 28, incisos I e VI, e 55, incisos I, **b** e III).

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Tribunal Pleno homologou a Ata nº 12, da Sessão Ordinária realizada em 9 de abril corrente, cujas cópias autenticadas haviam sido previamente distribuídas aos Ministros e ao Representante do Ministério Público (Regimento Interno, artigo 101).

COMUNICAÇÕES DA PRESIDÊNCIA

O Presidente, Ministro Valmir Campelo, fez em Plenário as seguintes comunicações:

1ª) REAPRESENTAÇÃO DE PROJETO DE RESOLUÇÃO

"Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,
Conforme é do conhecimento de Vossas Excelências, de acordo com Comunicação na sessão de 22 de janeiro de 2003, que abriu os trabalhos deste Plenário para o corrente exercício, foi solicitado o encaminhamento dos processos relativos à criação ou alteração de atos normativos à gerência do projeto 'Adequação de Atos Normativos ao Regimento Interno do Tribunal", aprovado pela Portaria TCU nº 46, de 15 de janeiro de 2003, visando ao reexame dos assuntos no âmbito daquele Projeto recém-implantado.
Tendo em vista o envio de anteprojeto relacionado com a regulamentação sobre a retirada de processos no âmbito do Tribunal, objeto do TC nº 005.972/1998-1, por parte da gerência do referido projeto, conforme fls. 235/249 do volume principal, submeto o Projeto de Resolução proposto à consideração de Vossas Excelências, na forma do art. 74 do Regimento Interno do Tribunal.
Considerando que a matéria já tem relator sorteado, na pessoa do eminente ministro Humberto Souto, comunico que estou encaminhando ao Gabinete de Sua Excelência o processo em questão, para fins de proposta de prazo para emendas e sugestões, de conformidade com o § 1º do art. 75 do Regimento Interno, e demais procedimentos pertinentes." (v. textos em Anexo I a esta Ata).

2ª) MANUAL DE INSTRUÇÃO DO SISTEMA DE APRECIAÇÃO E REGISTRO DE ATOS DE ADMISSÃO E CONCESSÕES - SISAC

"Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Comunico aos Senhores Ministros, que assinei a Portaria de nº 113/2003, aprovando o Manual de Instrução do Sistema de Apreciação e Registro de Atos de Admissão e Concessões – SISAC.

O presente Manual é uma edição revista, ampliada e atualizada do Manual do Usuário – Externo (versão 2).

Esta nova edição se justifica pela necessidade de colocar à disposição dos usuários do SISAC um instrumento de consulta de fácil manuseio e compatível com as normas reguladoras de envio e acesso a informações concernentes à despesa de pessoal da União – Instrução Normativa/TCU nº 44, de 02 de outubro de 2002 e Resolução nº 152, de 02 de outubro de 2002. Além disso, objetiva cumprir, com a máxima eficiência, a competência constitucional do Tribunal de Contas da União, prevista no Art. 71, Inciso III, para apreciar e registrar atos de admissão e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão e também as competências infra-constitucionais, como a Lei Responsabilidade Fiscal, que estendeu a fiscalização para todas as despesas de pessoal.

Coerente com a intenção de dar continuidade ao aperfeiçoamento da metodologia de análise dos atos sujeitos a registro, este Manual será permanentemente revisto e, quando necessário, atualizado e alterado, sendo que as correções e aperfeiçoamentos, sempre que efetuados, serão prontamente comunicados a Vossas Excelências.

O Manual tem a finalidade precípua de esclarecer aos usuários quais informações, quem deverá enviá-las, como, quando e para quem devem ser enviadas, bem como os demais aspectos relativos à despesa de pessoal da União, constantes da Instrução Normativa nº 44/2002 e da Resolução nº 152/2002."

3ª) PLANO DE FISCALIZAÇÃO

"Senhores Ministros,

Senhor Procurador-Geral,

Com o objetivo de dar transparência acerca da execução do Plano de Fiscalização, comunico a Vossas Excelências que, consoante dados do Sistema FISCALIS, tiveram início, no período de 07/04/2003 a 1/04/2003, 25 fiscalizações, conforme quadro que transmito ao domínio de Vossas Excelências.

Dentre esses, ressalto os seguintes trabalhos:

16 levantamentos em obras públicas, totalizando 140 dos 381 programados no âmbito do Fiscobras; e

01 Fiscalizações de Orientação Centralizada, com o objetivo de avaliar a atuação dos conselhos estaduais e municipais de assistência social na fiscalização dos recursos públicos repassados."

HOMENAGEM AO SENADOR LAURO CAMPOS

- Comunicação apresentada pelo Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha

Senhor Presidente

Senhores Ministros

Senhor Procurador-Geral

Senhor Secretário das Sessões

A história de um povo é também escrita pela ação de seus líderes, os quais muitas vezes imprimem novo roteiro para sua caminhada.

O Senador Lauro Campos encontrava-se no exercício de sua vibrante atividade parlamentar e acabara de ver a vitória máxima do partido a que pertencera e que trazia em seus projetos as idéias de justiça social pelas quais tanto havia pelejado, quando a inexorável espada do anjo da morte o atingiu em seu coração e fez calar aquela voz que não tinha se levantado em vão.

No dia 13 de janeiro de 2003 terminou a sua missão tão cheia de lutas e de vitórias, surpreendendo e enlutando não só sua família como toda Brasília e o próprio Congresso Nacional.

O bravo guerreiro, nascido em Belo Horizonte, em 14 de dezembro de 1928, veio ao mundo em berço de intelectuais e hauriu de seus pais Carlos Álvares da Silva Campos e Maria das Dores Brochado Campos uma educação primorosa.

Fez seus estudos superiores na Faculdade de Direito da U.F.M.G., a casa de Afonso Pena, em 1953; pós-graduou-se em Roma, na área de Economia do Desenvolvimento e doutorou-se em Ciência Jurídica por meio de concurso para catedrático da cadeira de Economia Política da Universidade Federal de Goiás, em 1963, *"Post Urbem Brasiliam Conditam"*.

Casou-se com a Sra. Oraida Policena de Andrade Campos e tiveram os filhos Carlos, Isabela, Lauro e Bernardo. Este último é servidor do T.C.U., onde ocupa cargo efetivo por concurso de provas e títulos.

Em 1976, depois de um estágio na Universidade de Sussex, na Inglaterra, radicou-se em Brasília, tornando-se professor titular da Universidade de Brasília (UnB). Autor do projeto de criação e estruturação do curso de relações internacionais da UnB, proferiu palestras nas universidades federais de Santa Catarina, Paraná, Pará, Piauí, Ceará, Goiás, Santa Maria (RS), Urberaba (MG) e Uberlândia (MG).

Iniciou a carreira política em outubro de 1994, sendo eleito senador pela legenda do Partido dos Trabalhadores (PT). Titular da comissões de Assuntos Econômicos e de Constituição, Justiça e Cidadania, e suplente das comissões de Educação e de Fiscalização, na discussão das emendas constitucionais propostas pelo governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, votou contra a quebra do monopólio estatal nos setores de telecomunicações, exploração de petróleo, distribuição de gás canalizado e navegação de cabotagem; a mudança do conceito de empresa nacional; a prorrogação do Fundo Social de Emergência (FSE), que permitia ao governo gastar até 20% da arrecadação vinculada às áreas de educação e de saúde.

Em junho de 1996 esteve ausente da sessão que aprovou a criação da Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira (CPMF), em lugar do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), fonte suplementar de recursos destinados a saúde.

Já em fevereiro de 1997 votou contra a emenda que previa a reeleição de presidente da República, governadores e prefeitos. E em novembro, contra a quebra da estabilidade do servidor público, item da reforma administrativa.

Em novembro de 1998 votou contra o teto de 1.200 reais para aposentadorias no setor público, e os critério de idade e tempo de contribuição mínimos para os trabalhadores do setor privado, itens que definiram a reforma da previdência.

(fonte: Senado. Dados Bibliográficos; 1995)

Lauro Campos e seu irmão Álvaro tinham verdadeira adoração pelo seu pai, Carlos Álvares da Silva Campos e sempre procuraram seguir-lhe os passos.

O professor Carlos Campos conquistou, por concurso, a cátedra de Introdução à Ciência do Direito na Universidade de Minas Gerais e publicou várias obras de longo fôlego sobre Filosofia do Direito tais como *"Sociologia e Filosofia do Direito"*, editora Forense, 1943, *"Ensaios sobre a teoria do conhecimento"*, editora Cardal, 1959 e *"O mundo como realidade"*, editora Cardal, 1961.

O Senador lutou bravamente contra os males do neoliberalismo selvagem e hegemônico e seu labor frutificou porque a semente dele foi lançado em terreno propício e fértil de uma sociedade que se cansou de ser explorada pelo capital insensível a avassalador.

Senhores familiares do Senador,

Por ter sido um homem público de grande dedicação ao trabalho subtraiu à sua família muitas horas de convívio e dedicação à sua **domus**, em favor da **civitas brasiliensis** e da **res publica**. Por tudo isso queremos homenagear também a sua família, aqui hoje representada e dizer-lhe o quanto lhe somos gratos por ter-se privado de sua presença maior em casa, em proveito do bem comum.

Senator et magister Lauro Campos,

Requiesce in pace et sit tibi terra levis

Dominus sit tecum et gloria sit tibi.

Senhor Presidente,

Solicito que cópia desta seja enviada ao Presidente do Senado Federal, aos Senadores da bancada do Distrito Federal, ao Senador Rames Tebet, ao constituinte Bernardo Cabral, a Sra.

Oraida Policena de Andrade Campos, bem como aos seus filhos Carlos, Isabela, Lauro e Bernardo **ad perpetuam rei memoriam**."

REQUERIMENTO DO MINISTRO MARCOS VINICIOS VILAÇA

O Tribunal Pleno deferiu, por unanimidade, antes as razões expostas e para os fins indicados em todos os seus termos, o requerimento formulado pelo Ministro Marcos Vinicios Vilaça (TC nº 006.149/2003-9), nos seguintes termos:

"Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Sr. Representante do Ministério Público,

Acompanhei, entre indignado e triste, as notícias sobre a destruição de um casarão do século XVIII em Ouro Preto, consumido por incêndio na noite do dia 14, segunda-feira passada.

A cidade de Ouro Preto é patrimônio inestimável, pelo seu acervo arquitetônico. Foi a primeira cidade brasileira a ser declarada patrimônio da humanidade, pela Unesco, em 1980.

A tragédia assume maior importância em razão da visita, na última semana, de uma missão da Unesco à cidade para avaliar se ela seria incluída na lista de patrimônios ameaçados.

O fato não pode passar à margem da apreciação deste Tribunal. O Poder Público tem responsabilidades pela proteção, conservação e manutenção do patrimônio histórico e artístico, pertencente à sociedade brasileira. Os enormes prejuízos causados são motivo suficiente para a pronta atuação desta Corte.

Em análise preliminar, realizada pela minha assessoria, obtive dado que impressiona: descontados os recursos destinados ao custeio, como pagamento de servidores ativos e inativos, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan dispõe de ridículos 17 milhões de reais, na Lei Orçamentária de 2003, para aplicação na área fim. Só de bens inscritos no Patrimônio Mundial o Brasil possui dezessete, entre os quais as cidades de Ouro Preto, Brasília e Goiás, os centros históricos de Olinda, Salvador, São Luís, Diamantina, o sítio histórico de São Miguel das Missões, o Parque Nacional do Iguaçu, este, como bem natural.

É dever deste Tribunal cobrar providências do Governo Federal quanto à proteção de nosso patrimônio histórico e cultural, inclusive na contemplação adequada de recursos à instituição encarregada dessa tarefa.

1.Considerando a importância do assunto, proponho ao Plenário que o Tribunal requeira dos órgãos envolvidos as seguintes informações:

1.1Do Ministério da Cultura: da dotação orçamentária de 2002, no valor de R$ 67.388.435,00, para o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan, qual o montante liberado/aplicado e o percentual gasto nas áreas consideradas pela Unesco como patrimônio da humanidade;

1.2Do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan:

a) relação de convênios firmados com estados e municípios relativos à proteção, segurança e manutenção de áreas consideradas pela Unesco como patrimônio da humanidade, especificando dados relativos a ações de prevenção e combate a sinistros;

b) política de prioridades relativa à aplicação de recursos com proteção, segurança e manutenção de áreas consideradas pela Unesco como patrimônio da humanidade;

c) relação de programas, projetos e atividades referentes à proteção, segurança e manutenção de áreas consideradas pela Unesco como patrimônio da humanidade, com a apresentação de dados tais com objetivos, recursos envolvidos e resultados alcançados;

1.3Do Ministério do Planejamento: propostas ou estudos preliminares constantes do Plano Plurianual, a ser enviado ao Congresso Nacional até 31 de agosto, relativos ao patrimônio histórico e artístico;

1.4Do Ministério da Fazenda: informações a respeito de financiamentos internacionais, contratados ou em negociação, que tenham por objeto a proteção, conservação e manutenção do patrimônio histórico e artístico.

2.Considerando a necessidade de interação de ações do setor público, determinar à Secex-MG que se ponha à disposição do Ministério Público para eventual cooperação nas providências, que tão prontamente tomou, na apuração de responsabilidades do sinistro.

3.Proponho, finalmente, que as informações sejam solicitadas em caráter de urgência, com prazo de 30 dias, e submetidas ao Relator da Lista que contém o Ministério da Cultura (LUJ nº 10), Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, que deverá dar o encaminhamento que achar apropriado."

MEDIDA CAUTELAR

"Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Na qualidade de Ministro convocado para atuar nas matérias concernentes à LUJ atribuída ao Exmo. Sr. Ministro Ubiratan Aguiar, submeto, nesta oportunidade, para apreciação deste Plenário, nos termos do § 1º do art. 276 do Regimento Interno, despacho por ele exarado, em 10.04.03, no qual determinou medida cautelar de suspensão de certame licitatório em andamento, nos seguintes termos:

'Autue-se o expediente como Representação, nos termos do § 1º do art. 113 da Lei nº 8.666/93, e:

Considerando a afirmativa da Petrobrás de que estava cumprindo o item 5.6.1 do Decreto nº 2.745/98;

Considerando que o referido dispositivo não contempla a divulgação do edital da Carta-Convite, de forma a ampliar sua competição;

Considerando que o interessado, a par de seus esforços, não teve acesso ao referido edital;

Considerando restar caracterizada ofensa aos princípios da publicidade, da isonomia, e da competitividade, nos termos do disposto no art. 3] da Lei nº 8.666/93 e no art. 37, *caput*, da C.F.; e

Considerando que restou caracterizada lesão a direito de terceiros;

Determino, cautelarmente, com base no art. 276 do RI deste Tribunal, a suspensão dos procedimentos concernentes à Carta-Convite nº 120.8.007.03.8, até que esta Corte decida sobre o mérito da questão.

Determino, ainda, que a SECEX/SE realize a oitiva dos responsáveis da entidade pública acerca da não divulgação do edital de Carta-Convite nº 120.8.007.03.8, cerceando a participação de outros interessados, caracterizando ofensa aos princípios da publicidade, da isonomia e da competitividade contidos no *caput* do art. 37 da CF e art. 3º da Lei nº 8.666/93, devendo ser estendida oportunidade de apresentar justificativas à possível vencedora do certame, ante a possibilidade de anulação do ato administrativo, devendo tal fato ser alertado aos implicados.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de abril de 2003.

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro"

SORTEIO ELETRÔNICO DE RELATOR DE PROCESSOS

De acordo com o artigo 2º da Resolução nº 064/96, o Presidente, Ministro Valmir Campelo, realizou, nesta data, sorteio eletrônico dos seguintes processos:

SORTEIO DE PROCESSOS AOS MINISTROS INTEGRANTES DO PLENÁRIO

Processo: TC-012.702/1999-4
Interessado: CISET - COAUD - MPO
Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro Adylson Motta

Processo: TC-015.794/1967-9
Interessado: Zaide Caldas Gonçalves Pinto
Motivo do Sorteio: Processo Remanescente - Art. 1º, par. único da Res. 64/96
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro Benjamin Zymler

Processo: TC-013.854/1999-2
Interessado: MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social
Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro Guilherme Palmeira

Processo: TC-012.458/1992-9
Interessado: Guiomar da Conceição Rosa, Lucinete Paes de Oliveira
Motivo do Sorteio: Processo Remanescente - Art. 1º, par. único da Res. 64/96
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro Humberto Guimarães Souto

Processo: TC-011.920/2001-9
Interessado: Identidade preservada (art. 55, § 1º, da Lei nº 8.443/92 c/c art. 35, § 4º, inciso II,
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro Marcos Vinicios Vilaça

Processo: TC-003.799/1985-9
Interessado: Lazaro José Vicente
Motivo do Sorteio: Processo Remanescente - Art. 1º, par. único da Res. 64/96
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro Ubirata Aguiar

SORTEIO POR CONFLITO DE COMPETÊNCIA

Processo: TC-015.174/2002-2
Interessado: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Agência Nacional do Petróleo
Motivo do Sorteio: Conflito de Competência - Art. 25 da Res. 64/96
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro Iram Saraiva

SORTEIO DE PROCESSOS AOS MINISTROS INTEGRANTES DA 1ª CÂMARA

Processo: TC-324.026/1994-3
Interessado: CODESA - Companhia Docas do Espírito Santo
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti

Processo: TC-007.884/1995-8
Interessado: Marilena Carmen Moreno de Azevedo
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti

Processo: TC-016.424/2001-3

Interessado: Delegacia Regional do Trabalho – Espírito Santo
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Decisão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro Humberto Guimarães Souto

Processo: TC-625.246/1995-0
Interessado: Ministério da Educação e do Desporto - MEC
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro Iram Saraiva

Processo: TC-014.078/2001-3
Interessado:
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro Iram Saraiva

Processo: TC-012.028/2002-0
Interessado: Coordenação Regional da Fundação Nacional de Saúde - AP
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro Iram Saraiva

Processo: TC-450.051/1998-6
Interessado: Secretaria de Controle Interno - MS
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Auditor Marcos Bemquerer Costa

Processo: TC-004.520/2002-5
Interessado: Prefeitura Municipal de Jaçanã - RN
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Auditor Marcos Bemquerer Costa

Processo: TC-005.167/2002-4
Interessado: Banco do Brasil S.A.
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Deliberação em relação)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro Marcos Vinicios Vilaça

Processo: TC-002.136/2001-6
Interessado: Fundação Nacional de Saúde
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro Walton Alencar Rodrigues

SORTEIO DE PROCESSOS AOS MINISTROS INTEGRANTES DA 2ª CÂMARA

Processo: TC-857.080/1998-9
Interessado: Superintendência Estadual do INSS em Santa Catarina
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro Adylson Motta

Processo: TC-550.268/1995-2
Interessado: CISET-MARA/CISET-MARA
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro Adylson Motta

Processo: TC-775.100/1996-0
Interessado: SECEX-AP/Secretaria de Controle Externo no Amapá
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro Benjamin Zymler

Processo: TC-003.566/1998-6
Interessado: Diretoria de Finanças da Marinha - DFM - MM
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro Guilherme Palmeira

Processo: TC-005.859/2002-0
Interessado: Ministério da Integração Nacional
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Auditor Lincoln Magalhães da Rocha

Processo: TC-019.105/1993-2
Interessado: Maria Novaes Pinto
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Decisão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Auditor Lincoln Magalhães da Rocha

Processo: TC-002.312/2000-7
Interessado:
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro Ubiratan Aguiar

Processo: TC-003.234/2002-0
Interessado: Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro Ubiratan Aguiar

PROCESSOS CONSTANTES DE RELAÇÕES

O Tribunal Pleno aprovou as Relações de Processos organizadas pelos respectivos Relatores e proferiu os Acórdãos nºs 361 e 362, que se inserem no Anexo II desta Ata (Regimento Interno, artigos 93, 94, 95, inciso V, 105 e 143).

PROCESSOS INCLUÍDOS EM PAUTA

Passou-se, em seguida, à apreciação dos processos incluídos na Pauta de nº 12, organizada em 9 de abril corrente, havendo o Tribunal Pleno aprovado os Acórdãos de nºs 363 a 382, que se inserem no Anexo III desta Ata, acompanhados dos correspondentes Relatórios e Votos, bem como

de Pareceres em que se fundamentaram (Regimento Interno, artigos 15, 16, 95, inciso VI, 105 a 109, 133, incisos VI e VII, 141, §§ 1º a 6º e 8º, 67, inciso V e 126):

a) Procs. nºs 006.936/2002-6, 008.203/2002-6 e 002.084/2003-4, relatados pelo Ministro Marcos Vinicios Vilaça;

b) Procs. nºs 009.413/1999-5, 000.279/2002-8 e 016.683/2002-3, relatados pelo Ministro Adylson Motta

c) Procs. nºs 004.369/1999-8, 010.770/2000-7 e 007.232/2002-3, relatados pelo Ministro Guilherme Palmeira;

d) Procs. nºs 375.295/1992-5, 016.778/2000-2 (com o Apenso nº 014.658/2000-5), 001.352/2001-6 e 016.538/2002-2, relatados pelo Ministro Benjamin Zymler;

e) Procs. nºs 525.187/1997-9 e 007.312/2000-0, relatados pelo Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha;

f) Procs. nºs 013.631/1997-7, 013.790/1997-8, 007.556/2000-5 e 002.712/2003-3, relatados pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti; e

g) Proc. nº 003.740/2002-4, relatado pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

SUSPENSÃO DE VOTAÇÃO ANTE PEDIDO DE VISTA

Foi suspensa a votação do processo nº 000.214/1997-3, em face de Pedido de Vista formulado pelo Ministro Benjamin Zymler (art. 119 do Regimento Interno), logo após haver o Relator, Ministro Guilherme Palmeira, apresentado o Relatório, Voto e a respectiva Proposta de Decisão e o Dr. Marcelo Vicente de Alkmim Pimenta, apresentado sustentação oral em nome do Banco do Brasil S.A.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

A requerimento do Relator, Ministro Adylson Motta, foram excluídos da Pauta nº 12/2003 citada, nos termos do artigo 142 do Regimento Interno, os seguintes processos:

a) nºs 002.627/1998-1, 003.800/2001-6 e 003.983/2002-2 (Ministro Humberto Guimarães Souto); e

b) nº 004.790/2002-0 (Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti).

PROCESSOS ORIUNDOS DA SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DE CARÁTER RESERVADO

Faz parte desta Ata, em seu Anexo IV, ante o disposto no parágrafo único do artigo 133 do Regimento Interno, a Resolução nº 161 e os Acórdãos de nºs 383 e 384, acompanhados dos correspondentes Relatórios e Votos em que se fundamentaram, adotados nos processos nºs 017.455/2000-6 e 016.013/2001-8, respectivamente, relatados na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado, realizada nesta data.

ENCERRAMENTO

O Presidente, Ministro Valmir Campelo – ao convocar Sessão Extraordinária de Caráter Reservado para ser realizada a seguir – deu por encerrada às dezessete horas e quinze minutos, a Sessão Ordinária, e, para constar eu, Elenir Teodoro Gonçalves dos Santos, Secretária do Plenário, lavrei e subscrevi a presente Ata que, depois de homologada, será assinada pelo Presidente do Tribunal.

ELENIR TEODORO GONÇALVES DOS SANTOS
Secretária do Plenário

Aprovada em 25 de abril de 2003.

VALMIR CAMPELO
Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 13, DE 16 DE ABRIL DE 2003
(Sessão Ordinária do Plenário)

REAPRESENTAÇÃO DE PROJETO DE RESOLUÇÃO

Inteiro teor do Projeto de Resolução que "Dispões sobre a retirada de processo das dependências do Tribunal de Contas da União.

Exmo. Sr. Ministro Presidente,

A Presidência do Tribunal, em Sessão realizada em 22 de janeiro de 2003, na abertura dos trabalhos do Plenário relativos a este exercício, ao comunicar a edição da Portaria - TCU nº 46, de 15 de janeiro, que aprovou a constituição do Projeto "Adequação de Atos Normativos ao Regimento Interno do Tribunal", diante da constatação da existência de alguns projetos de atos normativos já distribuídos a relatores, solicitou o encaminhamento dos respectivos processos à Secretaria da Presidência, para fins de análise e adequação no âmbito da Gerência do Projeto, a ela subordinado e para esse fim constituído.

2.A relação dos processos encaminhados para análise e adequação, é a seguinte:

a) Projeto de Resolução que "dá nova redação ao § 2º do art. 9º da Resolução - TCU nº 36/95 e acrescenta o § 3º ao citado artigo", constitutivo do processo nº TC-005.972/1998-1, Relator Ministro HUMBERTO SOUTO, que trata da retirada de processos por advogados;

b) Projeto de Resolução que "dispõe sobre os recursos interpostos pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, acrescenta parágrafo ao art. 3º da Resolução - TCU nº 74/96", que constitui o processo nº TC 928.922/1998-7, e é Relator o Senhor Auditor LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA;

c) Projetos de Resolução que dispõem sobre: "a elaboração e expedição de citação, audiência, notificação e comunicação"; "a decretação da indisponibilidade de bens de responsáveis para garantir o ressarcimento dos danos da apuração pelo Tribunal; "altera o art. 12 da Resolução - TCU nº 36/95"; e "altera o art. 5º da Resolução - TCU nº 41/95, constantes do processo nº TC 005.757/1998-3, que tem como Relator, o Senhor Auditor LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA;

d) Projeto de Resolução que "dá nova redação ao § 2º do art. 35, ao parágrafo único do art. 71 e ao art. 72 da Resolução - TCU nº 136/2000, e acrescenta-lhe o § 6º ao art. 55", autuado no processo nº TC 014.830/2000-5, sob a relatoria do Senhor Ministro MARCOS VILAÇA, tratando da suspensão de prazos processuais, solicitações e cadastro de responsáveis por contas julgadas irregulares; e

e) Projeto de Resolução que "estabelece regras para a elaboração, redação, alteração, atualização e consolidação de atos normativos e deliberações no âmbito do Tribunal de Contas da União, integrante do processo nº TC 014.329/1999-9, que tem como Relator, o Senhor Ministro BENJAMIN ZYMLER.

3.Em assim sendo, apresentamos preliminarmente uma síntese da metodologia de trabalho adotada em relação às atividades desenvolvidas.

4.Considerando a quantidade de normativos que demandam adequações e a abrangência dos assuntos a serem abordados, optou a Equipe por desenvolver os trabalhos em cinco etapas, constituídas por grandes **Grupos** de assuntos, a saber: **Contas**, **Fiscalização**, **Deliberações**, **Procedimentos** e **Outros**.

5.O grupo "**Contas**", contemplaria a etapa de estudos dos impactos e propostas necessárias às adequações ao novo Regimento Interno, das normas, internas e externas, relativas aos processos de Tomada e Prestação de Contas, Tomada de Contas Especial, além das Contas do Governo, assim compreendidas, dentre outras, as IN - TCU nº 12, de 24 de abril de 1996 e IN - TCU nº 13, de 4 de dezembro de 1996.

6.O grupo "**Fiscalização**", incorporaria as adequações da IN - TCU nº 9, de 16 de fevereiro de 1995 e outras normas menores envolvendo atividades de fiscalização, ou seja, auditorias, inspeções, levantamentos, acompanhamentos e o novel monitoramento.

7.O grupo seguinte, "**Deliberações**", abrangeria a etapa de revisão e aperfeiçoamento da Resolução - TCU nº 2, de 1993, que dispõe sobre a formalização das deliberações do Tribunal, regulamentada em caráter provisório e urgente, pela recém-editada Portaria - TCU nº 42, de 2003.

8.O grupo relativo a "**Procedimentos**", abrangeria, a princípio, a revisão das Resoluções nºs 8, de 1993, 36, de 1995, 91, de 1997, 136, de 2000 e, ainda, de outras normas processuais internas, sugerindo a consolidação de todas elas em um único normativo.

9.O último e derradeiro grupo de assuntos, denominado pela Equipe como "**Outros**", trataria das demais questões, tais como sorteio (Resolução - TCU nº 64, de 1996), uniformização da jurisprudência (Resolução - TCU nº 46, de 1996) e demais possíveis questões pontuais.

10.Ante a urgência definida pela Segecex, em comum acordo com o Gabinete da Presidência, foi considerado prioritário o exame dos processos mencionados nas alíneas "a" e "e" do item 2, que tratam, respectivamente, da regulamentação da retirada de processo no âmbito do Tribunal em normativo próprio, e da elaboração, redação, alteração, atualização e consolidação de atos normativos e deliberações no âmbito do Tribunal de Contas da União, assuntos estes integrantes dos Grupos definidos pela Equipe como"**Procedimentos**" e "**Deliberações**", razão pela qual os esforços iniciais foram neles centrados.

11.Dessa forma, tecemos a seguir algumas considerações preliminares, quanto ao resultado dos trabalhos realizados no que se refere "à retirada de processos das dependências do Tribunal de Contas da União".

12.Desde o advento da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, Estatuto dos Advogados do Brasil, que a questão da retirada de processos das dependências do TCU vem sendo amplamente discutida no âmbito desta Casa.

13.Para tanto, foram constituídos os autos do TC 013.966/1994-4, que tratam de estudos sobre a referida lei, no que se refere aos direitos dos Advogados no tocante a este Tribunal.

14.Inicialmente, foram os autos encaminhados à Conger, que detidamente analisou cada um dos dispositivos do art. 7º da Lei nº 8.906, de 1994, nos termos do parecer constante de fls.136/142 do referido processo.

15.Foram os autos, então, após novo parecer da Conger, constante de fls. 195/198, apreciados pelo Plenário desta Casa que, em Sessão de 16/3/1995, nos termos da Decisão nº 112/95, deliberou pelo seu sobrestamento, em função das inúmeras Ações Diretas de Inconstitucionalidade-ADIns interpostas no âmbito do Supremo Tribunal Federal-STF contra a mencionada Lei.

16.Em ulterior parecer de fls. 310/315, a então Conger propôs a inclusão na estrutura regimental deste Tribunal, de dispositivo referente à consulta de processos fora das dependências desta Corte, modificando-se, ainda, o preceito insculpido no § 2º do art. 9º da Resolução - TCU nº 36, de 1995.

17.Em função de sorteio realizado em 29/10/1997, passa a ser Relator do referido processo o Senhor Ministro Bento José Bugarin que, discordando em parte do parecer da Conger acima citado, apresenta, às fls. 322/329, "Justificação e Projeto de Resolução" que altera o § 2º do art. 9º da Resolução - TCU nº 36, de 1995, acrescenta o § 3º ao mesmo artigo, e sugere a restituição dos autos à Conger para fins de acompanhamento do julgamento das ADIns, conforme deliberado pelo Plenário, nos termos da citada Decisão nº 112/95 .

18.A proposta apresentada na oportunidade pelo Senhor Ministro Bento Bugarin, constituiu os autos do TC 005.972/1998-1, ora em comento, tendo sido sorteado Relator, em 12/8/1998, o Senhor Ministro Valmir Campelo que, em despacho de fl.43, determinou à Conger que mediante a realização de novas diligências trouxesse aos autos mais dados sobre o assunto.

19.Em novo parecer de fls. 203/222, a Consultoria Jurídica-Conjur, sucessora da Conger, sugere, mediante proposta acolhida pelo ilustre Relator, a juntada dos autos do TC 013.966/1994-4 e do TC 009.324/1999-0 (que trata de solicitação do Presidente da OAB, Seccional do RJ, visando a retirada de autos) ao presente processo (TC 005.972/1998-1), visto tratarem de matérias conexas e, ainda, que fosse aguardada a aprovação do novo Regimento Interno a fim de que, na hipótese de as questões tratadas naqueles processos restassem ali regulamentadas, fosse o projeto constante destes autos ofertado como subsídio à elaboração de ato normativo próprio, avaliando-se na oportunidade a conveniência de arquivar-se os mencionados processos por perda de objeto.

20.Com o advento do novo Regimento, aprovado em Sessão de 4/12/2002, e a constituição do Projeto "Adequação dos Atos Normativos ao Regimento Interno" por meio da Portaria - TCU nº 46, de 2003, apresenta a Equipe, minuta de anteprojeto de normativo específico, constante de fls. 240/249 destes autos.

21.A princípio, entendeu a Equipe que a questão da retirada de processo, por pertinente, deveria ser tratada no âmbito de um grupo maior de normas referente a "procedimentos". Não obstante, considerando a prioridade requerida pela Presidência e pela Segecex na regulamentação da matéria, em função de solicitações já formuladas por alguns procuradores para retirada de processos, sugere a Equipe que a matéria seja tratada em normativo independente, fato este que, s.m.j., não impede, em uma segunda fase, sua consolidação com os demais normativos afins.

22.Em suma, o novo Anteprojeto de Resolução ora apresentado pela Equipe responsável pela adequação e uniformização dos normativos internos do Tribunal, guarda em sua essência as disposições consignadas no projeto original, constante dos autos, enriquecido, quando de sua elaboração, com sugestões colhidas junto ao Superior Tribunal de Justiça - STJ, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - TCE/SP e outros órgãos.

23. A alteração mais relevante se deu quanto a forma. De início, consideramos duas possibilidades para regulamentação da matéria:

a) a primeira, com a inclusão de parágrafos, alterando-se a Resolução - TCU nº 36, de 1995, conforme sugerido pela então Conger e pelo eminente Ministro Bento Bugarin; e
b) a segunda, com a edição de normativo novo e independente.

24.Dentre as possibilidades levantadas, sugere a Equipe do Projeto a edição de normativo independente, pela razões a seguir expostas:

a) a prioridade determinada pela Presidência e pela Segecex para regulamentação da matéria, em função de já terem surgido alguns casos concretos;

b) pelo fato de a Resolução - TCU nº 36, de 1995, carecer de uma revisão mais detalhada em função do Regimento Interno em vigor ter ampliado e alterado outros direitos das partes, ali regulamentados;

c) necessidade de adoção de várias ações por parte deste Tribunal com o propósito de gerenciar os procedimentos a serem observados para retirada dos autos, bem como para assegurar ou garantir sua devolução, ações essas traduzidas em comandos específicos, distribuídos ao longo dos dezoito artigos e respectivos parágrafos ou incisos contemplados no presente anteprojeto.

25.As razões acima citadas, **a priori**, demonstram não ser de todo recomendável a inclusão pura e simples de parágrafos ou artigos na norma vigente, a Resolução - TCU nº 36, de 1995, cabendo ainda destacar, por pertinente, que o § 1º do art. 165 do Regimento Interno ora em vigor, faz menção expressa à retirada de processo, "na forma e nas condições definidas em ato normativo".

26.Por entender conveniente e oportuno, consta do anteprojeto ora apresentado pela Equipe, em seu art. 13 e parágrafo único, a previsão de poder ser o mesmo aplicado, no que couber, às solicitações formuladas por advogados para retirada de processos encerrados, mesmo sem procuração, em consonância com o disposto no inciso XVI do art. 7º da Lei nº 8.906, de 1994, com as devidas restrições legais impostas.

27.Impende registrar que, quanto ao critério a ser adotado para a retirada dos autos, no caso de ser comum às partes o prazo para apresentação de alegações de defesa ou razões de justificativas e serem distintos os advogados das partes, a Equipe considerou três hipóteses:

a) a primeira, que consistiria em adotar-se, por analogia, a regra já instituída pelo Regimento Interno para a sustentação oral, ou seja, dobrar-se-ia o prazo previsto de cinco dias, fazendo-se a divisão eqüitativa dos dias pelo número de procuradores qualificados nos autos; a primeira, que consistiria em adotar-se, por analogia, a regra já instituída pelo Regimento Interno para a sustentação oral, ou seja, dobrar-se-ia o prazo previsto de cinco dias, fazendo-se a divisão eqüitativa dos dias pelo número de procuradores qualificados nos autos;

b) a segunda, consistiria em que o próprio Relator, em cada caso concreto apresentado, deliberasse a respeito; e

c) a terceira, que consistiria em se adotar para o caso a regra instituída pelo Código de Processo Civil, que prevê a possibilidade de, somente em conjunto e por prévio ajuste formulado por escrito nos autos, os procuradores podem retirá-los, condicionando-se o deferimento do pedido de retirada dos autos, nessa fase, a uma única vez.

28.Em função da aplicação subsidiária do CPC ao processo administrativo, este último foi o critério contemplado nos parágrafos 1º e 2º do art. 6º da minuta de anteprojeto normativo ora apresentado.

29.Como garantia adicional e com o propósito de assegurar a efetiva representatividade do outorgante, a aplicação do Código Civil é sugerida pela equipe no inciso V do art. 3º do anteprojeto, que trata da exigência de que o pedido de retirada de processo se faça acompanhar, caso ainda não conste dos autos, de procuração com firma reconhecida, em consonância com o previsto no art. 654, § 2º do Código Civil, que assim dispõe:

"Art. 654. Todas as pessoas capazes são aptas para dar procuração mediante instrumento particular, que valerá desde que tenha a assinatura do outorgante.

(...)

§ 2º O terceiro com quem o mandatário tratar poderá exigir que a procuração traga a firma reconhecida".

30.Finalmente, destaca a Equipe do Projeto "Adequação de Atos Normativos ao Regimento Interno" que o presente anteprojeto recebeu valiosas contribuições e sugestões dos Gabinetes do Senhor Subprocurador-Geral, Dr. Jatir Batista da Cunha e do Senhor Procurador, Dr. Marinus De Vries Marsico, bem como dos Gabinetes da Segecex e da Seplan, conforme documentos acostados aos autos às fls.226/234.

31.Assim sendo, a Equipe do Projeto submete à consideração da I. Presidência a presente proposta de minuta de Anteprojeto de Resolução, que "dispõe sobre a retirada de processos das dependências do Tribunal de Contas da União".

32.Diante do exposto e ficando a questão discutida nestes autos adstrita à retirada de processo das dependências do TCU, matéria esta que já vem sendo tratada nos presentes autos, sugere finalmente a Equipe, a reapresentação do projeto em Plenário por parte dessa I. Presidência, e posterior encaminhamento ao Gabinete do Relator, eminente Ministro Humberto Guimarães Souto, para a indicação do prazo para apresentação de emendas ou sugestões, nos termos regimentais.

Brasília, 09 de abril de 2003

Francisco de Assis Andrade Córdova
Gerente do Projeto

Rosangela Paniago Curado Fleury
Colaboradora

Benedito Messias Borges
Colaborador

ANTEPROJETO DE RESOLUÇÃO - TCU Nº , DE DE 2003

Dispõe sobre a retirada de processo das dependências do Tribunal de Contas da União.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas competências e de acordo com o disposto no § 1º do art. 165 do Regimento Interno aprovado pela Resolução - TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002, considerando a necessidade de regulamentar os procedimentos relativos à retirada de processos das dependências do Tribunal e, tendo em vista o que consta do processo TC nº 005.972/1998-1, resolve:

CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º A retirada de processo das dependências do Tribunal de Contas da União por advogado, observa as disposições constantes desta Resolução.

Parte/Procurador

Art. 2º Para fins do disposto nesta Resolução, considera-se:

I - parte no processo, o interessado e o responsável;

II - responsável, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, sujeita à jurisdição do Tribunal;

III - interessado, aquele que tem reconhecida pelo relator ou pelo Tribunal, razão legítima para intervir no processo; e

IV - procurador, o advogado regularmente constituído.

CAPÍTULO II
DA RETIRADA E DA DEVOLUÇÃO DOS AUTOS

Seção I
Das Condições

Requerimento

Art. 3º O requerimento para a retirada de processo deverá:

I - ser apresentado mediante formulário próprio, Anexo I deste normativo;

II - indicar o número do processo;

III - indicar a unidade da federação em que se pretende retirar os autos;

IV - estar acompanhado de cópia da carteira da OAB do procurador, frente e verso, devidamente autenticada por servidor do Tribunal; e

V - estar acompanhado de procuração com a firma do outorgante devidamente reconhecida, no caso de ainda não constar dos autos.

§ 1º Fica dispensada a exigência do disposto no inciso V deste artigo quando se tratar de procurador de entidade pública, no efetivo exercício do cargo.

§ 2º O requerimento de que trata este artigo, quando feito por advogado já constituído nos autos, poderá ser encaminhado ao Tribunal por via postal ou por meios eletrônicos, observadas as condições estabelecidas nesta Resolução.

Deferimento

Art. 4º O deferimento do pedido de retirada de processo será feito pelo relator, mediante despacho, após exame de preenchimento das condições estabelecidas no artigo anterior, realizado pela unidade técnica responsável.

Parágrafo único. O despacho de que trata o **caput** deste artigo deve indicar o local para retirada do processo.

Art. 5º O requerimento para retirada de processo das dependências do Tribunal pode ser indeferido pelo relator quando:

I - se tratar de processo sigiloso ou que contenha documentos sigilosos, nos termos do art. 7º, § 1º, item 1, da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994;

II - existirem nos autos documentos originais de difícil restauração e ocorrer circunstância relevante que justifique a permanência dos autos no Tribunal, conforme previsto no art. 7º, § 1º, item 2, da Lei nº 8.906, de 1994;

III - se tratar de advogado que tenha deixado de devolver o respectivo processo ou algum de seus volumes no prazo fixado, e só o tenha feito após notificado, hipótese em que não mais poderá retirá-lo até o seu encerramento, nos termos do art. 7º, § 1º, item 3, da Lei nº 8.906, de 1994;

IV - se tratar de advogado descredenciado ou suspenso, constante de relação enviada ao Tribunal pela OAB ou divulgada na Internet; ou

V - estiver o advogado impedido de exercer a advocacia, na forma da lei.

§.1º Do despacho que indeferir pedido de retirada de processo cabe agravo, na forma do art. 289 do Regimento Interno.

§ 2º As peças da etapa de instrução, para fins de retirada de processo, só farão parte do mesmo após o titular da unidade técnica ou o diretor, por delegação de competência, emitir seu parecer conclusivo.

§ 3º Em face da natureza do processo e da matéria nele tratada, deverá a unidade técnica providenciar cópia de todo o processo, antes de entregá-lo ao procurador para retirada, devendo a mesma permanecer na unidade até que o Tribunal profira deliberação definitiva sobre a qual não caiba mais recurso.

Seção II

Dos Prazos

Art. 6º Os prazos para retirada e para devolução de processo por parte do procurador serão contados na forma prevista no Regimento Interno, sendo de:

I – cinco dias, contados da ciência do deferimento da solicitação, para a retirada; e

II- cinco dias, contados da retirada, para a devolução.

§ 1º Quando da apresentação da defesa ou das razões de justificativa, os prazos previstos nos incisos I e II deste artigo não interferirão nos prazos fixados para a citação ou audiência, ficando condicionado o deferimento de pedido de retirada, nessa fase, a uma única vez.

§ 2º Havendo mais de uma parte com procuradores diferentes, e sendo a elas comum o prazo para defesa, somente em conjunto ou mediante prévio ajuste formulado por escrito nos autos, poderão seus procuradores retirá-los.

Seção III

Procedimentos

Art. 7º Deferido o pedido de retirada de que trata esta Resolução, cabe à unidade técnica responsável adotar procedimentos preliminares no sentido de:

I - solicitar a carteira da OAB do procurador e conferir os dados com o instrumento de procuração;

II - verificar se todas as folhas do processo, inclusive anexos e volumes, contêm o carimbo do Tribunal e se estão numeradas e rubricadas por servidor;

III - verificar e, se for o caso, indicar as folhas do processo, inclusive anexos e volumes, que contêm informações no verso.

Termo de Retirada

Art. 8º Após as verificações de que trata o artigo anterior, a unidade técnica responsável deverá colher a assinatura do procurador, em formulário próprio de termo de retirada, Anexo II deste normativo, no qual declara:

I - o número do processo que está retirando;

II - o número dos processos apensados;

III - o número de volumes e de anexos que contém cada processo;

IV - o número de folhas que compõem cada volume e cada anexo;

V - as folhas cuja numeração resulta de desdobramento (12-verso, 13-A, 13-B, etc);

VI - o nome e endereço completos da(s) parte(s) e do(s) advogado(s), com telefone(s) e endereço(s) eletrônico(s), se houver;

VII - a data de retirada e a data prevista para devolução dos autos; e

VIII - outras informações relevantes.

§ 1º Com a retirada de que trata o **caput** deste artigo, os autos passam a ficar sob inteira responsabilidade do procurador da parte que o retirou.

§ 2º Havendo mais de um procurador constituído nos autos, a retirada de que trata o **caput** deste artigo poderá ser feita por qualquer deles.

§ 3º Campo específico do termo de retirada deverá conter advertência quanto às sanções aplicadas nos casos de não-devolução do processo no prazo previsto ou de qualquer outra irregularidade, consoante o previsto nos artigos 11 e 12 desta Resolução.

Termo de Devolução

Art. 9º Quando da devolução dos autos do processo, a unidade técnica, em formulário próprio de termo de devolução, Anexo III deste normativo, deve registrar:

I - o número do processo;
II - a data de devolução;
III - se a devolução ocorreu dentro do prazo instituído;
IV - se o processo encontra-se com as mesmas peças de quando fora retirado; e
V - a assinatura e a matrícula do servidor responsável pelo recebimento dos autos.
Parágrafo único. A devolução dos autos se dará na mesma unidade técnica onde fora retirado.

Art. 10. O requerimento e os termos para retirada e para devolução, Anexos I, II e III desta Resolução, devem constar dos autos do processo retirado, e devem, também, ser mantidos por cópia na unidade técnica responsável.

Notificação

Art. 11. Constatada pela unidade técnica a não-devolução do respectivo processo ou de algum volume no prazo fixado, deve a mesma:

I - notificar o procurador responsável, pessoalmente ou por via postal, mediante Aviso de Recebimento (AR), para que o faça no prazo de 24 horas, sob pena de:
a) aplicação das cominações legais cabíveis; e
b) prosseguimento do feito, na forma prevista no § 2º do art. 165 do Regimento Interno;

II - informar ao procurador responsável que está vedada a retirada dos mesmos autos até o seu encerramento, consoante disposto no art. 7º, § 1º, item 3, da Lei nº 8.906, de 1994; e

III - no caso de devolução parcial, receber os volumes devolvidos, sem prejuízo de adoção da medida prevista no inciso I deste artigo.

Representação

Art. 12. A unidade técnica, de imediato, deve representar ao relator quando da ocorrência dos seguintes fatos:
I - não-devolução do processo ou de algum volume após a notificação de que trata o artigo anterior;
II - alteração nos autos do processo; ou
III - verificação de qualquer outra irregularidade.

§ 1º Na hipótese deste artigo, deve a unidade técnica propor, inclusive, aplicação das sanções legais cabíveis, especialmente quanto às medidas a serem adotadas junto ao Conselho Seccional da OAB para fins de suspensão disciplinar.

§ 2º Independentemente das medidas mencionadas neste artigo, o relator pode oficiar a ocorrência do fato ao Ministério Público da União, para fins de propositura da ação penal cabível, tendo em vista o disposto no art. 356 do Código Penal, Decreto-Lei 2.848, de 1940.

CAPÍTULO III
DISPOSIÇÕES GERAIS E FINAIS

Art. 13. Aplica-se, no que couber, o disposto nesta Resolução, à solicitação de advogado para retirada de processo encerrado, mesmo sem procuração, em consonância com o disposto no art. 7º, inciso XVI, da Lei nº 8.906, de 1994.

Parágrafo único. O deferimento do pedido de que trata o **caput** deste artigo só será admitido quando se tratar de processo não sigiloso, já encerrado, e que não esteja apensado a outro ainda em andamento, e será deferido pelo Presidente do Tribunal pelo prazo de dez dias.

Art. 14. Poderá ser delegada competência para execução dos atos mencionados no art. 4º e no parágrafo único do art. 13 desta Resolução.

Art.15. Fica a Secretaria-Adjunta de Contas - Adcon, em coordenação com a Secretaria de Tecnologia da Informação - Setec, encarregada de desenvolver, com a urgência necessária, módulo em sistema informatizado para inserção e gerenciamento dos dados constantes dos formulários a que se referem os Anexos I, II e III a esta Resolução, bem como para a emissão informatizada dos referidos documentos.

§ 1º As unidades técnicas responsáveis ficarão encarregadas pelo registro dos dados em sistema informatizado.

§ 2º Até a efetiva implementação da medida fixada no **caput** deste artigo, devem as unidades técnicas adotar controle manual de retirada e devolução de processo.

Art. 16 Fica o Presidente do Tribunal de Contas da União autorizado a promover, sempre que necessário e mediante Portaria, a atualização dos modelos de requerimento e de termos de retirada e de devolução de processos anexados a esta Resolução.

Art. 17. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 18. Fica revogado o § 2º do art. 9º da Resolução - TCU nº 36, de 30 de agosto de 1995.

VALMIR CAMPELO
Presidente

ANEXO I DA RESOLUÇÃO - TCU Nº , DE 2003

REQUERIMENTO

I – IDENTIFICAÇÃO DO REQUERENTE

1 - Nome do(s) advogado(s):
2 - Número da Inscrição na OAB:
3 - Endereço(s):
4 - Número(s) de telefone(s): 5 - Endereço(s) eletrônico(s):
6 - Carteira da OAB nº:_____Cópia anexada ao Requerimento: Sim [_____] Não [_____]

II - DO PROCESSO SOLICITADO

1 . Número do Processo:
2 - Nome da(s) Parte(s) Representada(s):
3 - Unidade da Federação onde pretende retirar os autos do processo:

Data: _____/____/_____
Local

Assinatura do Requerente

ANEXO II DA RESOLUÇÃO - TCU Nº , DE 2003

TERMO DE RETIRADA

I - DAS CONDIÇÕES

1 - Número do Processo:
2 - Número do(s) Processo(s) Apensado(s):
3 - Quantidade de Volumes
4 - Número de folhas dos volumes: Principal: [_____] Demais Volumes:
5 - Identificação das folhas cuja numeração é resultado de desdobramento (12-verso, 13-A, 13-B, etc):
6 – Procuração autenticada, anexada ao presente requerimento: Sim [_____] Não [_____]
7 - Procuração constante às fls._____ do Volume
8 - Outras informações relevantes:
[___] se trata de processo sigiloso ou que contém documentos sigilosos, nos termos do art. 7º, § 1º, item 1, da Lei nº 8.906, de 04 de julho de 1994.
[___] existem nos autos documentos originais de difícil restauração e ocorre circunstância relevante que justifique a permanência dos autos no Tribunal, conforme previsto no art. 7º, § 1º, item 2, da Lei 8.906, de 1994.
[___] se trata de advogado que tenha deixado de devolver o respectivo processo ou algum de seus volumes no prazo fixado, e só o tenha feito após notificado, hipótese em que não mais poderá retirá-lo até o encerramento, nos termos do art. 7º, item 3, da Lei nº 8.906, de 1994.
[___] se trata de advogado descredenciado ou suspenso, constante de relação enviada ao Tribunal pela OAB ou divulgada na Internet.
[___] está o advogado impedido de exercer a advocacia, na forma da lei.

Ao Gabinete do Senhor Ministro_____, sugerindo:

8.1 - [_____] Deferimento
8.2 - [_____] Indeferimento

Unidade Responsável _____

Em, ____/____/_____.

_____
(Assinatura – Matrícula/TCU)

II - DO DEFERIMENTO

1 - [_____] Deferido para entrega na seguinte Unidade Técnica:_____

2 - [_____] Indeferido o requerimento na forma sugerida pela Unidade Técnica.

Gabinete, em _____/_____/_____

Data

_____
Ministro Relator

Continuação do Anexo II

III – DO RECEBIMENTO PELO PROCURADOR

1 - Declaro estar ciente das condições estabelecidas na Resolução TCU nº xxx/2003 e de acordo com os dados constantes deste formulário. Declaro, ainda, que os autos acima identificados passam a ficar sob minha inteira responsabilidade e que a não-devolução do processo ou de algum volume após o prazo fixado; a alteração nos autos do processo; ou a verificação de qualquer outra irregularidade, nos termos do art. 11 da citada Resolução, podem ensejar aplicação de sanções legais cabíveis, especialmente quanto às medidas a serem adotadas junto ao Conselho Seccional da OAB, para fins de suspensão disciplinar; bem como comunicação ao Ministério Público da União, para fins de propositura da ação penal cabível, tendo em vista o disposto no art. 356 do Código Penal.

2 - Identificação dos Volumes retirados
3 - Nome do Procurador que está retirando os autos
4 - Data Prevista para Devolução _____/____/_____
_____, em _____/_____/_____

Local.....Data

_____
Assinatura do Procurador

ANEXO III DA RESOLUÇÃO - TCU Nº , DE 2003

TERMO DE DEVOLUÇÃO

I - DA DEVOLUÇÃO

1 - Número do processo:
2 - Número dos Volumes:
3 - Data da Devolução: _____/_____/_____
4 - Condições dos autos devolvidos:

Condições Observadas	Sim	Não
4.1 – Devolução no prazo		
4.2 – Devolução após notificação do Tribunal		
4.3 – Devolução de todos os Volumes retirados		
4.4 - O Processo se encontra com as mesmas peças de quando fora retirado		
4.5 – Alteração nos autos do processo		
4.6 – Outra(s) irregularidade(s)		

5 - Descrição da(s) Irregularidade(s) nos autos (itens 4.5 ou 4.6
6 - Nome do servidor recebedor:

_____, em _____/_____/_____
Local.....Data

_____
Assinatura e Matrícula – TCU

ANEXO II DA ATA Nº 13, DE 16 DE ABRIL DE 2003
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSOS CONSTANTES DE RELAÇÕES

Relações de Processos organizadas pelos respectivos Relatores e aprovadas pelo Tribunal Pleno, bem como os Acórdãos nºs 361 e 362 (Regimento Interno, artigos 93, 94, 95, inciso V, 105 e 143).

RELAÇÃO Nº 028/2003
Gabinete do Ministro Adylson Motta

Relação de processos submetidos ao Plenário, para votação na forma do Regimento Interno/TCU, arts. 93, 94, 95, inciso V, 105 e 143.

Relator: Ministro Adylson Motta

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

ACÓRDÃO nº 361/2003 – TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, em 16/04/2003, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea d, do Regimento Interno/TCU, c/c o Enunciado nº 145 da Súmula de Jurisprudência predominante no Tribunal de Contas da União, ACORDAM, por unanimidade, em retificar, por inexatidão material, os Acórdãos nºs 284/2002-TCU-Plenário, constante da Ata nº 028/2002–Plenário, Sessão de 07/08/2002–Ordinária e 463/2002-TCU-Plenário, constante da Ata nº 049/2002-Plenário, Sessão de 12/12/2002-Extraordinária, nos autos do TC 007.460/1997-0, para fins de correção de erro material, fazendo-se inserir os nomes corretos dos Srs. José Hernando de Queiroz Filho e Marcos Aurélio Xavier Lemos, respectivamente, mantendo-se os demais termos dos instrumentos legais, ora ratificados, de acordo com os pareceres emitidos nos autos pela Secex/CE:

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - Secex/CE

1. TC 007.460/1997-0, (com 05 volumes)
Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração
Responsáveis: Eliete de Azevedo Lima, CPF 162.226.103-82; Marcos Aurélio Xavier Lemos, CPF 118.560.843-53; José Hernando de Queiroz Filho, CPF 046.807.583-68 e Maria de Fátima Cavalcante Pinheiro, CPF 102.181.303-68.
Entidade: Banco do Estado do Ceará - BEC

Ata nº 13/2003 – Plenário

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de abril de 2003.

VALMIR CAMPELO
Presidente

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

RELAÇÃO Nº 13/2003 – TCU
Gab. Min. Lincoln Magalhães da Rocha

Relação de processos submetidos ao Plenário, para votação, na forma dos arts. 93, 94 e 95, inciso V, e 105 do Regimento Interno.

Relator: Lincoln Magalhães da Rocha

DENÚNCIA

ACÓRDÃO Nº 362/2003 – TCU – Plenário

ACÓRDÃO: Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em 16/04/2003, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no artigo 143, inciso V, alínea "a", do Regimento Interno, aprovado pela Resolução Administrativa 155/2002, c/c os artigo 40, incisos III, da Resolução 136/2000, em determinar o arquivamento do processo a seguir relacionado, em razão de não ser competência desta Corte de Contas promover a medida requerida, sem prejuízo de determinar à Secretaria de Macroavaliação Governamental: a) a juntada dos autos ao processo TC 019.226./2002-9; b) o envio de cópia da instrução do Sr. Secretário de Macroavaliação Governamental (f.15) e da petição do Ex.^{mo} Sr. Jovino Soares Barreto – Prefeito Municipal de Ibipeba/BA à Superintendência do Banco do Brasil no Estado da Bahia; c) cópia deste Acórdão interessado:

ENTIDADES/ORGÃOS DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA

1 – TC – 001.710/2003-4
Classe de Assunto: VII.
Interessado: Jovino Soares Barreto, Prefeito Municipal.
Entidade: Prefeitura Municipal de Ibipeba./BA

Ata 13/2003 – Plenário

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de abril de 2003.

VALMIR CAMPELO
Presidente

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

ANEXO III DA ATA Nº 13, DE 16 DE ABRIL DE 2003
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSOS INCLUÍDOS EM PAUTA

Relatórios e Votos, emitidos pelos respectivos Relatores, bem como os Acórdãos nºs 363 a 382, aprovados pelo Tribunal Pleno em 16 de abril de 2003, acompanhados de Pareceres em que se fundamentaram (Regimento Interno, artigos 15, 16, 95, inciso VI, 105 a 109, 133, incisos VI e VII, 141, §§ 1º a 6º e 8º, 67, inciso V e 126).

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 009.413/1999-5 (com 04 volumes)
Natureza: Pedido de Reexame
Interessado: Tribunal Regional Federal da 5ª Região
Advogado: não consta

Sumário: Pedido de Reexame em processo de Acompanhamento, requerendo que este Tribunal considere legais e legítimos os pagamentos das gratificações extraordinária e judiciária aos servidores do TRF/5ªRegião; bem assim das diferenças advindas da implantação do novo Plano de Carreira instituído pela Lei nº 9.421/96 e das funções comissionadas ou, alternativamente, dispense a restituição aos cofres públicos dos valores pagos. Conhecimento. Alegações do recorrente não lograram modificar o juízo de mérito emitido mediante a deliberação atacada. Não-provimento. Ciência ao interessado e ao Conselho da Justiça Federal.

RELATÓRIO

Tratam os autos de Pedido de Reexame interposto pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região contra a Decisão Plenária nº 080/2002, *in* Ata nº 04/2002, prolatada na Sessão de 20/02/2002, que determinou ao referido Tribunal que:

"8.1.1- no prazo de 15 (quinze) dias, faça cessar o pagamento de parcelas salariais decorrentes das diferenças de valor entre os DAS 4, 5 e 6 da Lei nº 9.030/95 e as FCs 8, 9 e 10 instituídas pela Lei nº 9.421/96, tendo em vista que essas diferenças resultam da concessão indevida (sem amparo legal após a edição da Lei nº 9.030/95) das Gratificações Judiciária e Extraordinária aos servidores não optantes pela remuneração do cargo efetivo que ocupavam os mencionados cargos do Grupo DAS;

8.1.2- no prazo de 15 (quinze) dias, faça cessar o pagamento de parcelas salariais decorrentes da diferença de valor entre a "opção" calculada conforme o art. 2º, § 2º, da Lei 9.030/95 e a "opção" calculada segundo o art. 14 da Lei nº 9.421/96, tendo em vista que essa diferença resulta da aplicação indevida da fórmula prevista na Lei nº 8.911/94 no cálculo da "opção" da Lei 9.030/95;

8.1.3- regularize o pagamento da função comissionada aos servidores do TRF da 5ª Região, rigorosamente nos termos previstos nos arts. 14 e 15 da Lei nº 9.421/96;

8.1.4- no prazo de 30 (trinta) dias, adote as providências visando às reposições ao erário, nos termos dos arts. 46 e 47 da Lei 8.112/90, dos valores pagos por conta das parcelas salariais referidas no subitem 8.1.1 supra, a partir de 23.06.2000, data de publicação da Decisão nº 463/2000-Plenário no DOU;

8.1.5- na impossibilidade de aplicação do desconto em folha de pagamento, previsto no art. 46 da Lei nº 8.112/90, devido ao desligamento dos favorecidos dos quadros do serviço público federal, promova a cobrança administrativa dos respectivos valores e, no caso de insucesso, instaure os respectivos processos de tomada de contas especiais, no prazo de 90 (noventa) dias;

8.2- dispensar, em caráter excepcional, a restituição ao erário dos valores pagos por conta das parcelas salariais referidas nos subitens 8.1.2 e 8.1.3, tendo em vista a orientação deste Tribunal exarada na Decisão 463/2000-Plenário;"

Conheci do presente Pedido de Reexame, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, parágrafo único, 33 c/c art. 48, parágrafo único, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

Quanto aos fatos, a Serur informou que, por meio da Decisão Plenária n° 250/1999 (TC 014.621/1997-5), este Tribunal julgou irregular o pagamento, no âmbito do TRT 16ª Região, das Gratificações Judiciária e Extraordinária aos servidores não optantes pela remuneração do cargo efetivo que ocupavam os cargos de DAS 4,5 e 6, após a edição da lei nº 9.030/95, determinando, na ocasião, que a Segecex, por intermédio de suas diversas Secretarias, realizasse diligências com vistas a detectar situações em que teria sido efetuado o mesmo pagamento em outros órgãos do Poder Judiciário.

Assim, acompanhamento realizado pela Secex/PE junto ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região constatou a ocorrência do pagamento das Gratificações supra, que resultou na deliberação ora atacada.

A análise do mérito do recurso interposto foi realizada, no âmbito da Serur, nos seguintes termos (fls. 46/53-Vol. 4):

"6.O recorrente inicia sua argumentação tecendo comentários sobre o teor da deliberação recorrida e informando que o TRF da 5ª Região suspendeu, a partir de outubro de 2000, os pagamentos impugnados pela Decisão n° 756/2000–TCU–Plenário, que lhes foi comunicada por meio do Aviso n° 6306-SGS-TCU (fl. 21, v. 4), voltando a efetuar os referidos pagamentos por força de decisões judiciais.

7.Continua alegando que "instituídas estas Gratificações Judiciária e Extraordinária, que somente faziam jus os servidores do Poder Judiciário, elas passaram a fazer parte da remuneração dos servidores ocupantes ou não de cargos em comissão, nos termos e condições dos diplomas legais e atos regulamentares (...). As referidas Gratificações subsistiram até a criação das carreiras dos servidores do Poder Judiciário pela Lei n° 9.421/96. O art. 12 desta Lei extinguiu a Gratificação Judiciária, enquanto que a Extraordinária passou a denominar-se Gratificação de Atividade Judiciária – GAJ, *ex vi* do art. 13 da mesma Lei".

8.Prossegue asseverando "que não há que se falar em majoração nos vencimentos dos servidores porque a Lei n° 9.421/96 extinguiu a Gratificação Judiciária apenas para os integrantes das carreiras judiciárias nos estritos termos do art. 12, e transformou a Gratificação Extraordinária em Gratificação de Atividade Judiciária – GAJ (art. 13)".

9.Conclui o assunto argumentando que "a teor do disposto no art. 9° do referido Diploma Legal, as Funções Comissionadas (FCs), escalonadas de FC-1 a FC-10, embora não sejam carreiras judiciárias, são consideradas integrantes dos Quadros de Pessoal do Poder Judiciário da União e são remuneradas, inclusive para os ocupantes sem vínculo com a Administração Pública, entre outras, pela Gratificação de Atividade Judiciária – GAJ, o que significa dizer que a Gratificação Extraordinária também deve continuar a ser paga, apenas com sua nova denominação jurídica".

9.1.Por não estar muito clara a argumentação do recorrente, devem ser abordados dois pontos possíveis de terem sido por ele contestados. O primeiro é que este Tribunal de Contas não embasou suas decisões sobre o pagamento das Gratificações Judiciária e Extraordinária aos não optantes pelos cargos efetivos, após a edição da Lei n° 9.030/95, bem assim o pagamento de diferenças a título de decesso remuneratório, após a Lei n° 9.421/96, na "revogação" dos diplomas instituidores dessas gratificações.

9.2.O Ministro-Relator foi taxativo no Voto que embasou a Decisão nº 250/99, que deu origem a este processo, afirmando que "a Lei nº 9.030/95 não poderia revogar as leis que instituíram as gratificações judiciária e extraordinária. **Ocorre que não é esse o correto foco da discussão**. Tais gratificações não foram, de fato, extintas pela Lei nº 9.030/95. Veja-se que continuaram sendo pagas a todos os servidores anteriormente beneficiários, exceto aos ocupantes dos cargos DAS nela especificados. O pagamento de tais gratificações continuou sendo aplicado aos servidores optantes pelo vencimento do cargo efetivo e pelos ocupantes dos cargos do grupo DAS de níveis 1 a 3. Não há, pois, qualquer inconstitucionalidade, de vez que tais gratificações realmente só foram extintas a partir da edição da Lei nº 9.421/96, de iniciativa do próprio Poder Judiciário" (grifamos).

9.3.Destarte, se o recorrente defende que a Lei nº 9.030/95 não poderia ter revogado o Decreto-Lei nº 2.173/84 nem a Lei nº 7.757/89 que instituíram, respectivamente, as Gratificações Judiciária e Extraordinária, está correto seu entendimento. Porém isso não avaliza a conclusão de que, uma vez em vigor, esses dispositivos autorizam o pagamento das gratificações a quem ocupa cargo DAS 4, 5 e 6, sem opção pelo cargo efetivo, nos padrões remuneratórios instituídos pela Lei nº 9.030/95. É o que demonstra a exegese desenvolvida na Decisão citada no item 9.2, acima, lembrando que ela foi proferida no TC 014.621/1997-5, que tratava de Representação formulada contra pagamento de Gratificações Extraordinária e Judiciária no âmbito do TRT 16ª Região, *in verbis*:

"8. ...tem-se que as Gratificações Judiciária e Extraordinária, por se tratarem de vantagens permanentes relativas ao cargo, estariam a compor os vencimentos dos servidores do TRT. Nesse sentido estariam também a integrar a remuneração, uma vez que, como vimos, os vencimentos (nos quais estão incluídas as gratificações) constituem uma parcela menor daquela (a remuneração, além dos vencimentos, abrange também as vantagens de caráter individual).

9. Assim, se a Lei nº 9.030/95 fixou a remuneração total devida aos ocupantes dos cargos do Grupo DAS níveis 4, 5 e 6, não há como entender que os servidores do Poder Judiciário que ocupassem tais cargos e não optassem pela remuneração do cargo efetivo, na forma do art. 2º da Lei nº 8.911/94, pudessem perceber montante diferenciado.

(...)

16. Isto posto, temos a convicção de que a adição de qualquer outra parcela à remuneração estabelecida pela Lei nº 9.030/95 somente poderia ocorrer em virtude de lei posterior, caso em que haveria a derrogação da lei vigente."

9.4.O segundo ponto a ser abordado é que, o reconhecimento da vigência dos diplomas instituidores das Gratificações em comento e sua "substituição" por novas gratificações, por força dos dispositivos da Lei n° 9.421/96, não abona o entendimento de que as Gratificações Judiciária e Extraordinária pudessem ser pagas concomitantemente aos novos valores dos cargos DAS 4 a 6 instituídos pela Lei n° 9.030/95 e, consequentemente, os valores assim calculados pudessem ser comparados à remuneração instituída pela Lei da Carreira dos Servidores do Poder Judiciário, levando a concluir-se a existência de "decesso remuneratório" a ser compensado pela pagamento de uma "diferença".

10.Assevera o recorrente que "se prevalecer o entendimento da egrégia Corte de Contas, o princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XV, CF) será violado, porquanto a percepção apenas dos valores estabelecidos como 'remuneração total', excluídas as gratificações em epígrafe, importaria numa redução do montante percebido pelos ocupante dos DAS de níveis 4, 5 e 6, que teriam suprimidos da elaboração do cálculo de suas remunerações as parcelas relativas às gratificações específicas do Poder Judiciário".

10.1.Esse é um argumento absolutamente equivocado. Quando do advento da Lei n° 9.030/95 e sua extensão ao Poder Judiciário, ela foi inicialmente aplicada conforme o entendimento deste TCU, de que seus valores eram totais, não admitindo-se qualquer parcela adicional. Ocorre que os valores da remuneração dos cargos DAS 4 a 6 foram tão substancialmente majorados que não houve qualquer redução de vencimentos.

10.2.Se o recorrente quer alegar que os valores das remunerações obtidas com a interpretação deste TCU – de que os novos valores dos cargos DAS 4 a 6, estabelecido na Lei n° 9.030/95, são totais – é menor do que esses mesmos valores acrescidos das Gratificações Extraordinária e Judiciária, trata-se de uma obviedade matemática. Entretanto, em hipótese alguma isso poderia ser enquadrado como redução de vencimentos.

10.3.Um último entendimento possível a respeito das alegações do recorrente é que haveria redução de remuneração, após a implementação da Lei n° 9.421/96, caso fosse admitido o entendimento de que, antes dessa Lei, poderiam ser somadas as Gratificações em tela aos novos valores dos cargos DAS 4 a 6 , da Lei 9.030/95. Ora, isso é evidente. Entretanto, é exatamente esse entendimento que o Tribunal de Contas vem, reiteradamente, negando. Dessa forma, não há que se falar em redução de remuneração e, por via de conseqüência, de infringência ao princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos.

11.Argumenta o recorrente que “um outro princípio constitucional a ser desrespeitado, caso se mantenha a interpretação dada pelo colendo TCU à Lei n° 9.030/95, é o da isonomia no tratamento entre servidores de um mesmo poder; segundo o entendimento firmado pela Corte de Contas, só os DAS de níveis 1, 2 e 3 continuariam a perceber as multicitadas Gratificações, enquanto os DAS de níveis 4, 5 e 6 sofreriam a restrição em virtude da fixação de uma ‘remuneração total’ para cada um dos níveis. A isonomia, porém, é princípio constitucional que não comporta qualquer violação, especialmente no âmbito da própria Administração Pública”.

11.1.Entendemos que o recorrente não aplicou adequadamente o princípio da isonomia ao caso em questão. Em síntese, este princípio obriga que situações assemelhadas sejam tratadas igualmente. Os cargos DAS 4 a 6 são ocupados por servidores que compõem a mais alta direção da Administração Pública. Ora, a Lei n° 9.030/95 aumentou de forma substancial a remuneração desses cargos, diferenciando-os drasticamente dos cargos DAS 1 a 3, reconhecendo a maior proeminência do primeiro grupo de cargos em relação ao segundo, como pode ser visto no quadro a seguir:

DENOMINAÇÃO OU SÍMBOLO	REMUNERAÇÃO TOTAL EM R$
DAS – 101.1 e 102.1	174,64
DAS – 101.2 e 102.2	203,14
DAS – 101.3 e 102.3	233,61
DAS – 101.4 e 102.4	3.800,00
DAS – 101.5 e 102.5	5.200,00
DAS – 101.6 e 102.6	6.000,00

11.2.Assim, a par de já existirem duas situações distintas sob o aspecto funcional, a Lei em questão veio aprofundar essa distinção sob o aspecto remuneratório. Portanto, os dois grupos de cargos constituem duas situações distintas, que não guardam qualquer semelhança a justificar o argumento de que devem ser tratadas igualmente em respeito ao princípio da isonomia.

12.Passando ao pagamento impugnado no item 8.1.2 da Decisão recorrida, o reclamante afirma que “no tocante ao pagamento da diferença entre o valor da ‘opção’ prevista na Lei n° 9.030/95 e o valor da ‘opção’ instituída pelo art. 14 da Lei n° 9.421/96, a partir de janeiro de 1997, ora impugnados por essa colenda Corte de Contas, quadra salientar que também ocorreu em razão de orientação emanada do Conselho da Justiça Federal, que é de observância obrigatória para este Tribunal Regional Federal”, tendo o referido Conselho, por meio de Nota Técnica, de 19/12/97, assegurado “aos servidores ocupantes dos cargos em comissão DAS 4, 5 e 6, atuais FCs 8, 9 e 10, optantes pela remuneração do cargo efetivo, a aplicação, a partir de janeiro de 1997, da forma de cálculo da opção instituída pela Lei n° 8.911/94, incidentes sobre as parcelas de remuneração dos DAS 4, 5 e 6 da Lei n° 9.030/95”.

13.Continua o recorrente dizendo que “posteriormente, através da Nota Técnica relativa ao PA n° 97240014-CJF, foi determinado o pagamento da mencionada diferença pessoal de opção da Lei n° 8.911/94, retroativo a março/95 ...”.

13.1.Vislumbramos, neste ponto, seis situações em que foram feitos pagamentos considerados indevidos pelo TCU:

a) Pagamento retroativo a março de 1995 das Gratificações Judiciária e Extraordinária aos ocupantes de cargos DAS 4 a 6, não optantes pelo cargo efetivo, em função da aplicação do entendimento do art. 1° da Lei n° 9.030/095 rejeitado por esta Corte de Contas na Decisão n° 250/99, a qual deu origem a este processo;

b) Pagamento de “diferença pessoal” a partir da vigência da Lei n° 9.421/96 aos ocupantes de cargos DAS 4 a 6, não optantes pelo cargo efetivo, em função da aplicação do entendimento do art. 1° da Lei n° 9.030/095 rejeitado por esta Corte de Contas na Decisão n° 250/99, o que resultou em pretenso decesso salarial quando em confronto com o novo padrão remuneratório instituído pela Lei n° 9.421/96 (item 8.1.1 da Decisão 080/2000, itens 13 a 15 do Despacho da Diretora da Secex/PE, fl. 143, vol. principal – assunto tratado nos itens 7 a 11 desta instrução);

c) Pagamento de “diferença pessoal” a partir da vigência da Lei n° 9.421/96, aos ocupantes de cargos DAS 4 a 6 (transformados em FC 8 a 10), optantes pelo cargo efetivo, em virtude de pretenso decesso salarial provocado pela aplicação dos valores desses cargos DAS da Lei n° 9.030/95, com os critérios de opção da Lei n° 8.911/94, em confronto o novo padrão remuneratório instituído pela Lei n° 9.421/96 (item 8.1.2 da Decisão 080/2000 e itens 19 a 37 do Despacho da

Diretora da Secex/PE, fls. 144/147, vol. principal – alegações resumidas no item 12 desta instrução e análise nos itens 13.6 e 13.7, a seguir);

d) Pagamento retroativo a março de 1995 da diferença entre o critério da opção prevista na Lei n° 9.030/95 e o previsto na Lei n° 8.911/94 mas com os valores dos cargos DAS 4 a 6 da Lei n° 9.030/95 (item 38 do Despacho da Diretora da Secex/PE, fl. 147, vol. principal – alegações resumidas no item 13 desta instrução e análise no item 13.8, a seguir);

e) Pagamento de outras verbas decorrentes dos efeitos relacionados à incorporação indevida das Gratificações em tela (item 16 do Despacho da Diretora da Secex/PE, fl. 143, vol. principal – assunto não tratado na Decisão recorrida, motivo pelo qual não será abordado nesta instrução);

f) Pagamento da integralidade da remuneração da função comissionada juntamente com a VPNI ou com a remuneração do cargo efetivo (parecer anexado à fl. 84, item 8.1.3 da Decisão recorrida – alegações resumidas no item 14 e análise nos itens 14.1/14.2).

13.2.Exceto a situação descrita na alínea ‘a’ do item acima, as demais circunstâncias não foram tratadas na Decisão n° 250/99, mas foi a partir das diligências efetuadas por determinação contida no seu item 8.2 que constatou-se a sua ocorrência.

13.3.Ressalte-se que a situação descrita na alínea ‘a’ tem entendimento pacífico nesta Corte de Contas pela ilegalidade do seu pagamento e, muito embora não tenha sido objeto deste recurso, os fundamentos deste entendimento são aplicáveis à situação objeto da alínea ‘b’, que foi tratada, como dito, nos itens 7 a 11 desta instrução, concluindo-se pela sua ilegalidade.

13.4.O assunto das alíneas ‘c’ e ‘d’, tiveram as alegações apresentadas pelo recorrente resumidas nos itens 12 e 13, respectivamente, desta instrução, e serão analisadas a partir do item 13.5, abaixo. Já o assunto da alínea ‘e’ não foi tratado na decisão recorrida, motivo pelo qual não cabe abordá-lo nesta etapa processual em que se cuida de recurso. Quanto ao assunto contido na alínea ‘f’, será tratado a partir do item 14 desta instrução.

13.5.O despacho da Diretora da então 3ª DT da Secex/PE (fls. 93/102, v. p.) trata do assunto objeto da alínea ‘c’ detalhadamente. Mostra que as alegadas diferenças, quando da vigência da Lei n° 9.421/96, em relação à situação anterior, decorriam da aplicação das novas remunerações dos cargos DAS 4 a 6, decorrentes da Lei n° 9.030/95, sem utilizar-se da regra para a opção pelo cargo efetivo estabelecida em seu art. 2°, § 2° (25% da remuneração total do cargo ou função), mas sim a regra do art. 2° da Lei n° 8.911/94 (55% do vencimento fixado para o cargo em comissão + 55% da GADF + representação mensal).

13.6.Assim, os valores das opções foram indevidamente aumentados e quando comparados aos novos valores da Lei n° 9.421/96 ocorria o alegado “decréscimo”, motivo pelo qual, sob a justificativa de irredutibilidade vencimental, foram pagas as diferenças a título de vantagem pessoal. Discordamos dessa interpretação. O art. 2°, § 2° da Lei n° 9.030/95 deu novo tratamento à opção pela remuneração do cargo efetivo para os ocupantes dos cargos DAS 4 a 6, motivo pelo qual não mais poderia ser aplicada a regra contida no art. 2° da Lei n° 8.911/94, para a mesma situação.

13.7.Considerando-se que ambas as Leis dirigiam-se ao Poder Executivo, com adoção subsidiária pelo Poder Judiciário, a sua implantação deve ser no seu todo, isto é se a Lei mais recente traz novos valores para os cargos DAS 4 a 6 **e também** nova regra para a opção pelo cargo efetivo, ambos os comandos devem ser adotados. Opera-se verdadeira revogação, embora tácita, dos comandos anteriores, tanto em relação à remuneração dos cargos DAS 4 a 6, quanto em relação à regra de opção pelo cargo efetivo.

13.8.O pagamento retroativo, tratado na alínea ‘d’, pelas mesmas razões acima expendidas, também não encontram respaldo legal para seu pagamento.

14.Quanto à “impossibilidade do pagamento cumulativo da integralidade da função comissionada com as parcelas referentes a ‘quintos’, após a sua extinção e transformação dos valores em vantagem pessoal nominalmente identificada – VPNI”, alega o recorrente que:

“*Nos termos do § 2° do art. 14 da Lei n° 9.421/96, ao servidor integrante de carreira judiciária e ao requisitado, investidos em Função Comissionada, é facultado optar pela remuneração de seu cargo efetivo mais setenta por cento do valor-base da função.*

Entende-se por remuneração, conforme definição contida no art. 41 da Lei n° 8.112/90, o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei. Tanto a VPNI quanto os anuênios são vantagens pecuniárias permanentes, de forma que não se

verifica qualquer óbice legal ao pagamento dos servidores optantes pela remuneração do cargo efetivo em vir a recebê-las juntamente com a diferença pessoal e os setenta por cento da função comissionada na qual estiver investido".

14.1.Os itens 17 e 18 do Voto condutor da Decisão recorrida deixam assente que o § 2° do art. 14 da Lei n° 9.421/96 permite o pagamento da VPNI "nos casos em que o servidor, investido em função comissionada, optar pela remuneração de seu cargo efetivo [...], acrescido de setenta por cento do valor-base da função comissionada". Dessa forma, não há óbice ao pagamento da VPNI concomitante ao pagamento de setenta por cento do valor da função comissionada.

14.2.Quanto ao pagamento da diferença pessoal, entendemos que o assunto foi esgotado nesta instrução, tendo sido firmado que tal pagamento não é possível por não encontrar fundamento legal.

15. Prossegue o recorrente afirmando que "o pagamento cumulativo da Vantagem Pessoal dos quintos/décimos da Lei n° 9.527/97 com os valores integrais da Função Comissionada foi regulamentado por decisão do então Ex^{mo} Sr. Ministro Presidente do Conselho da Justiça Federal, *ad referendum*, em 12/06/1998, referendada pelo egrégio CJF, por unanimidade, em Sessão de 15/06/1998, com vigência para a Justiça Federal de Primeiro e Segundo Graus e CJF, em virtude do que foi expedida a Nota Técnica Conjunta SRH/SCI n° 02/98, de 31/07/1998".

15.1.A Lei 9.527/97 não alterou qualquer dispositivo da Lei n° 9.421/96. Dessa forma, o seu art. 14 continuou em vigor e ele estatui que:

"Art. 14 A remuneração das funções comissionadas, inclusive para os ocupantes sem vínculo efetivo com a Administração Pública, compõe-se das seguintes parcelas:

I – valor-base constante do Anexo VI;

II – APJ, [...];

III – GAJ, [...];

[...]

§ 2° Ao servidor integrante de carreira judiciária e ao requisitado, investido em Função Comissionada, é facultado optar pela remuneração do seu cargo efetivo mais setenta por cento do valor-base da FC, fixado no Anexo IV".

15.2.Concluímos que não é permitido receber a integralidade da remuneração da função comissionada com a VPNI. No caso dos não optantes pelo cargo efetivo porque isso decorre de expressa disposição legal, que exaustivamente estipula as parcelas vencimentais que compõem a remuneração nesta situação, e no caso dos optantes porque determina expressamente que o percentual do valor-base da função é de setenta por cento, e não cem por cento

16.No seu pedido, o recorrente requer que "caso essa colenda Corte de Contas não reconsidere a determinação contida no subitem 1, que dispense a restituição ao erário de tais parcelas tal como determinado no subitem 4, em face dos argumentos esposados no Recurso".

16.1.Este Tribunal tem dispensado a devolução dos valores indevidamente recebidos pela errônea interpretação da Lei n° 9.030/95, por entender que a decisão sobre tais pagamentos emanou de autoridade investida de competência para tanto. É o que ficou firmado na Decisão n° 671/2000-Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Vilaça, como demonstra o excerto abaixo transcrito:

"6. O Ministro Guilherme Palmeira em seu Voto, condutor da Decisão nº 463/2000 (TC 015.034/1999-2), assim se expressou:

'(...)Parece-me, de fato, mais justo, em situações dessa natureza, que a devolução dos valores indevidamente pagos deva ocorrer após manifestação definitiva desta Corte acerca da ilegalidade do ato. Como bem observou a Unidade Técnica, o pagamento indevido observou interpretação legal procedida por autoridade investida de competência para tanto e até que fosse declarada ilegal pelo TCU, órgão encarregado da fiscalização de atos dessa natureza, seria de se presumir sua legitimidade.(...)'

7. Na ocasião, o eminente Relator deixou assente que o mais justo, nestas situações, seria somente exigir-se a restituição dos valores pagos após a manifestação definitiva deste Tribunal acerca da ilegalidade do pagamento.

(...)

9. As Decisões n^{os} 520 e 521/2000 do Plenário desta Casa ratificaram esse novo posicionamento declarando que: 'deixar assente a nova orientação do Tribunal, a partir da Decisão nº 463/00 – Plenário, no sentido de não ser necessário o desconto das importâncias pagas

a título de Gratificações Judiciária e Extraordinária, instituídas, respectivamente, pelo Decreto-lei nº 2.173/84 e Lei nº 7.759/89, aos servidores ocupantes dos cargos do Grupo DAS, níveis 4, 5 e 6 (transformados em FC-8, FC-9 e FC-10, respectivamente), não-optantes pela remuneração do cargo efetivo (na forma do art. 2º da Lei nº 8.911/94), após a edição da Lei nº 9.030/95.' (...)"

16.2.Entretanto, ainda que reconhecida a boa-fé dos beneficiários de tais pagamentos, bem assim a competência dos Órgãos de onde emanaram as decisões que os autorizaram, deve-se ter em mente que este Tribunal, na mesma Decisão n° 463/2000, firmou entendimento definitivo sobre a matéria, posto que em sede de recurso. A partir de então já não se admite a prevalência dos atos de que especificamente tratou, bem assim dos atos com os mesmos fundamentos praticados em outros Órgãos do Poder Judiciário. Mais, ainda, s.m.j., a partir de então, a continuidade de tais atos torna-se eivada de má-fé.

16.3.Portanto, estariam dispensados de devolução todos os pagamentos efetuados anteriormente à publicação da Decisão n° 463/2000 no DOU, o que se deu em 23/06/2000. Este foi o entendimento esposado na Decisão 080/2002, ora recorrida, resultando na determinação contida no seus itens 8.1.4 e 8.1.5.

17.Por todas as considerações antes apresentadas, conclui-se que o presente Pedido de Reexame não apresentou elementos capazes de elidir os fundamentos da Decisão n°. 080/2002-TCU-Plenário, ora guerreada".

Ante os fatos, propôs a Serur que seja conhecido o presente Pedido de Reexame, nos termos do art. 48, c/c o art. 33 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se a Decisão n° 080/2002-TCU-Plenário nos seus exatos termos; e seja dado conhecimento ao recorrente da decisão que vier a ser proferida (fls. 535-Vol.4).

O Ministério Público manifestou-se de acordo com a proposta supra (fl. 56).

É o Relatório.

VOTO

Preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no parágrafo único do art. 32 e arts. 33 e 48, conforme disposto no parágrafo único desse último, todos da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, deve o presente Pedido de Reexame ser conhecido.

A pretensão do interessado em reformar a Decisão Plenária nº 080/2002 não logrou êxito, conforme diligentemente demonstrado na análise realizada no âmbito da Serur, uma vez que os argumentos apresentados foram incapazes de elidir os fundamentos da deliberação recorrida.

Este Pleno manifestou-se pela ilegalidade dos pagamentos das Gratificações Judiciária e Extraordinária aos servidores ocupantes de cargos do grupo DAS níveis 4, 5 e 6, não optantes pela remuneração do cargo efetivo (na forma do art. 2º da Lei nº 8.911/94), após o advento da Lei nº 9.030/95 mediante a Decisão Plenária nº 250/99 (TC 014.621/97-5), ratificando tal entendimento por ocasião do julgamento do recurso interposto pelo Tribunal Superior Eleitoral contra a referida Decisão, por meio da Decisão nº 463/2000. Assim, reiteradamente, tem este Tribunal procedido, a exemplos das deliberações adotadas nos seguintes processos: TC 009.122/1999-0 (Decisão Plenária nº 671/2000), TC 001.774/2000-7 (Decisão Plenária nº 520/2000) e TC 002.166/2000-7 (Decisão Plenária nº 521/2000-7), dentre outros, de modo que são desnecessárias novas considerações sobre a matéria.

Não procede a alegação de que houve decesso remuneratório para os ocupantes de cargos DAS 4 a 6, optantes pela remuneração do cargo efetivo, oriundo da Lei nº 9.421/96, razão determinante para os pagamentos a título de vantagem pessoal. De fato, não é correta a utilização da forma de cálculo da opção prevista na Lei nº 8.911/94 (55% Vencimento do DAS + 100% Representação Mensal + 55% GADF) para os DAS 4, 5 e 6, após o advento da Lei nº 9.030/95. Ao se considerar os valores da opção prevista na Lei nº 9.030/95 e os valores vigentes a partir de 1º de janeiro de 1997, data dos efeitos financeiros da Lei nº 9.421/96, constata-se que não houve decréscimo.

De igual modo, não encontra respaldo legal o pagamento cumulativo da integralidade da função comissionada com as parcelas referentes a 'quintos', após a sua extinção e transformação dos valores em vantagem pessoal nominalmente identificada – VPNI".

Destarte, não há que se dar provimento ao recurso interposto.

Quanto à devolução dos valores pagos indevidamente relativos às Gratificações Judiciária e Extraordinária aos servidores ocupantes de cargos do grupo DAS níveis 4, 5 e 6, não optantes pela remuneração do cargo efetivo, correta a proposta formulada pela instrução. Ficou assente nesta Casa (Decisão Plenária nº 463/2000) que somente os valores pagos após 23/06/2000 devem ser restituídos. Entretanto tal ressalva já constou da decisão recorrida. Também foram, na deliberação ora recorrida, dispensados de devolução os valores pagos por conta das parcelas salariais referentes à diferença de valor entre a "opção" calculada conforme o art. 2º, § 2º, da Lei 9.030/95 e a "opção" calculada segundo o art. 14 da Lei nº 9.421/96 e ao pagamento cumulativo da integralidade da função comissionada aos servidores do TRF da 5ª Região com as parcelas referentes a 'quintos', após a sua extinção e transformação dos valores em vantagem pessoal nominalmente identificada – VPNI".

Ante o exposto, tendo em vista que a matéria objeto do recurso interposto já foi exaustivamente analisada nesta Corte de Contas, sendo pacífico o entendimento resultante, Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de abril de 2003.

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 363/2003 –TCU – Plenário

1.Processo **TC 009.413/1999-5** (com 04 volumes)

2.Grupo I, Classe de Assunto I – Pedido de Reexame contra deliberação que determinou a adoção de providências para interrupção de pagamentos indevidos, bem como a restituição dos valores pagos

3.Interessado: Tribunal Regional Federal da 5ª Região

4.Órgão: Tribunal Regional Federal da 5ª Região

5.Relator: **Ministro Adylson Motta**

5.1Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti

6.Representante do Ministério Público: Subprocurador Jatir Batista da Cunha

7.Unidades Técnicas: Serur / Secex/PE

8.Advogado constituído nos autos: não consta

9.Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Pedido de Reexame interposto pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região contra a Decisão Plenária nº 080/2002, *in* Ata nº 04/2002, prolatada na Sessão de 20/02/2002, que determinou ao referido Tribunal que:

"8.1.1- no prazo de 15 (quinze) dias, faça cessar o pagamento de parcelas salariais decorrentes das diferenças de valor entre os DAS 4, 5 e 6 da Lei nº 9.030/95 e as FCs 8, 9 e 10 instituídas pela Lei nº 9.421/96, tendo em vista que essas diferenças resultam da concessão indevida (sem amparo legal após a edição da Lei nº 9.030/95) das Gratificações Judiciária e Extraordinária aos servidores não optantes pela remuneração do cargo efetivo que ocupavam os mencionados cargos do Grupo DAS;

8.1.2- no prazo de 15 (quinze) dias, faça cessar o pagamento de parcelas salariais decorrentes da diferença de valor entre a "opção" calculada conforme o art. 2º, § 2º, da Lei 9.030/95 e a "opção" calculada segundo o art. 14 da Lei nº 9.421/96, tendo em vista que essa diferença resulta da aplicação indevida da fórmula prevista na Lei nº 8.911/94 no cálculo da "opção" da Lei 9.030/95;

8.1.3- regularize o pagamento da função comissionada aos servidores do TRF da 5ª Região, rigorosamente nos termos previstos nos arts. 14 e 15 da Lei nº 9.421/96;

8.1.4- no prazo de 30 (trinta) dias, adote as providências visando às reposições ao erário, nos termos dos arts. 46 e 47 da Lei 8.112/90, dos valores pagos por conta das parcelas salariais referidas no subitem 8.1.1 supra, a partir de 23.06.2000, data de publicação da Decisão nº 463/2000-Plenário no DOU;

8.1.5- na impossibilidade de aplicação do desconto em folha de pagamento, previsto no art. 46 da Lei nº 8.112/90, devido ao desligamento dos favorecidos dos quadros do serviço público federal, promova a cobrança administrativa dos respectivos valores e, no caso de insucesso, instaure os respectivos processos de tomada de contas especiais, no prazo de 90 (noventa) dias;

8.2- dispensar, em caráter excepcional, a restituição ao erário dos valores pagos por conta das parcelas salariais referidas nos subitens 8.1.2 e 8.1.3, tendo em vista a orientação deste Tribunal exarada na Decisão 463/2000-Plenário;".

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante as razões expostas pelo Relator em:

9.1. conhecer, com fulcro no do art. 48, parágrafo único c/c o art. 32, parágrafo único e 33, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, o Pedido de Reexame interposto pelo interessado para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se em todos os seus termos a deliberação recorrida; e

9.2. dar ciência desta deliberação ao interessado e ao Conselho da Justiça Federal.

10. Ata nº 13/2003 – Plenário

11. Data da Sessão: 16/4/2003 – Ordinária

12. Especificação do **quorum:**

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Adylson Motta (Relator), Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

12.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Marcos Vinicios Vilaça.

VALMIR CAMPELO
Presidente

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC-010.770/2000-7 (com 04 volumes)

Natureza: Pedido de Reexame (em processo de Auditoria)

Entidade: Companhia Energética do Piauí - CEPISA

Interessados: Companhia Energética do Piauí – CEPISA e a Sra. Meriam Abraham Ohana (ex-presidenta)

Advogados constituídos nos autos: José Carlos Fonseca (OAB-DF nº 1.495-A) e Walter Costa Porto (OAB-DF nº 6.908)

Sumário: Pedidos de Reexame interpostos pela Cepisa e pela Sra. Meriam Abraham Ohana (ex-presidenta), contra deliberação desta Corte – exarada em processo de auditoria - que aplicou multa à responsável e fez determinações à Entidade. Projeto de implantação de sistema de transmissão no Piauí. Falhas nos procedimentos licitatórios. Não-conhecimento do recurso interposto pela ex-presidenta. Conhecimento do recurso interposto pela Cepisa. Falhas que não se

revestiriam de gravidade suficiente para justificar a imposição de multa à responsável. Provimento. Indício de irregularidade na contratação do escritório de advocacia que representou a Entidade na interposição do recurso. Determinação à Secex-PI para que examine o caso nas contas da Cepisa, relativas ao exercício de 2002.

Os presentes autos originam-se de auditoria realizada na Companhia Energética do Piauí – CEPISA, tendo como escopo o Projeto de Implantação de Sistema de Transmissão no Estado do Piauí, dentro do Plano Especial para Levantamentos de Auditoria em Obras Públicas, concernentes à Lei Orçamentária Anual para o ano de 2000.

Examinam-se nesta oportunidade recursos interpostos contra o Acórdão nº 180/2001 – Plenário (*in* Ata nº 30/2001, publicada no DOU de 09/08/2001) que, inicialmente, foram instruídos pela Secretaria de Recursos com o seguinte teor:

"Trata-se de Pedido de Reexame interposto pela Companhia Energética do Piauí – CEPISA *[na figura de seus causídicos]* contra o Acórdão n.º 180/2001 – Plenário (fls. 105-6, volume principal), que, dentre outras medidas adotadas, aplicou multa de R$ 10.000,00 à Diretora-Presidente da Companhia, Sra. Meriam Abraham Ohana, e determinou à Cepisa que:

'c.1) adote, em licitações cujo objeto seja de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo, o critério de adjudicação por item, com vistas a propiciar ampla participação de licitantes, em conformidade com o disposto no art. 3º, § 1º, inciso I; art. 23, §§ 1º e 2º; e art. 15, inciso IV, da Lei n.º 8.666/93 e Decisão n.º 393/94-TCU-Plenário, caso contrário, devem sempre estar devidamente justificados no processo os motivos que levaram a Administração a agir diferentemente;

c.2) exclua dos editais de licitação quaisquer exigências que sejam impertinentes ou irrelevantes para o específico objeto do contrato, por constituírem restrições ao seu caráter competitivo, nos termos do disposto no art. 3º, inciso I, da Lei n.º 8.666/93; e

c.3) observe o conjunto de elementos descritivos do art. 6º, inciso IX, da Lei n.º 8.666/93, quando da formulação de projetos básicos visando a realização de procedimentos licitatórios.'

2. A decisão recorrida teve como principais fundamentos: 1) a restrição do caráter competitivo dos processos licitatórios (Tomadas de Preços 213/98 e 236/98; Concorrências 174/98 e 197/98 e Convite 45/00), uma vez que, sendo o objeto de natureza divisível, não foi prevista a adjudicação por itens, com vistas a propiciar ampla participação de licitantes, o que contraria o disposto no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, e o entendimento do TCU contido na Decisão n.º 393/94-Plenário, quando a adjudicação por itens traz sensível economia para a Administração Pública; 2) deficiência na definição do projeto básico, sem detalhamento legal para a caracterização da obra (Tomada de Preços 213/98); 3) ausência de motivação do ato administrativo inquinado de irregular; e, 4) prática contumaz da administração da Cepisa, observada em vários processos licitatórios.

ADMISSIBILIDADE

3. Quanto à proposta de conhecimento do recurso (constante à fl. 74, vol. 4), divergimos quanto à definição da pessoa que está recorrendo. Nota-se, pelo intróito da peça recursal, que é a Cepisa que está recorrendo da decisão. Além disso, a outorgante do mandato ao advogado também é a Cepisa (fls. 10 e 73, vol. 4). Logo, a Diretora-Presidente, Sra. Meriam Abraham Ohana, na condição de pessoa física, não outorgou poderes ao advogado, nem apresentou recurso da condenação que sofreu. Vale ressaltar que não se confundem os interesses da Companhia com os interesses pessoais de sua Diretora-Presidente. Quanto às determinações, a Companhia tem legitimidade para recorrer, mas não a tem quanto à multa aplicada a Meriam Abraham Ohana. Nas determinações, o interesse é institucional; na multa, o interesse é pessoal. A empresa pública não deve e não tem competência para acautelar interesses particulares de seus dirigentes. Portanto, os efeitos da decisão adotada nestes autos, em sede recursal, só aproveitarão a Sra. Meriam A. Ohana se for pelo provimento e em caso de reconhecer a existência de litisconsórcio passivo unitário entre ela e a Companhia.

MÉRITO

I – Quanto à boa-fé

4. ARGUMENTO: A recorrente argumenta que ‘não há, à falta de elementos que permitam concluir pela má-fé, fraude, ou qualquer dolo por parte dos administradores, como respaldar a punição proposta e tão injusta.’ Também argumenta que a boa-fé se presume e que a má-fé deve ser provada, o que viria a reforçar a justiça do aforisma em matéria penal ‘in dubio pro reo’.

5. ANÁLISE: Quanto ao princípio do ‘in dubio pro reo’, cabe registrar que este tem aplicação no processo penal, no qual está em discussão o bem jurídico liberdade. Essa liberdade tem como supedâneo constitucional o art. 1º, inciso III, e o art. 5º, incisos II, XXXIX e LVII (Constituição Federal de 1998). Todo indivíduo tem liberdade para fazer o que desejar, desde que não haja expressa vedação em sentido contrário. No caso da administração pública, o princípio da legalidade (CF, art. 37) se insere num contexto diverso do princípio da reserva legal ou legalidade insculpido no art. 5º e direcionado ao cidadão. Conforme magistério de Alexandre de Moraes (Direito Constitucional, 11ª ed., pág. 311), o administrador público só poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei, ‘inexistindo, pois, incidência de sua vontade subjetiva, pois na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza, diferentemente da esfera particular, onde será permitido a realização de tudo o que a lei não proíba’.

6. Além do princípio da legalidade, interagem outros princípios administrativos que dão uma configuração distinta às presunções, ao ônus da prova e aos critérios de aferição da culpabilidade do agente público. O gestor deve obediência, em especial, aos princípios da legalidade, da publicidade, do dever de prestar contas (Constituição Federal, art. 34, VII, ‘d’ e art. 70), motivação (Lei nº 9.784/99, art. 2º) e do controle (Decreto-lei nº 200/67, art. 13), além da forma escrita como requisito do ato administrativo. Esses princípios, além dos requisitos do ato administrativo, tem uma função dúplice. Permitem a transparência dos negócios da administração pública, possibilitando um acompanhamento e controle tanto por parte dos órgãos competentes como de toda a sociedade. Também serve para resguardar a atuação do administrador, pois se ele seguir os comandos legais estará imune de responsabilidade.

7. Em termos processuais, temos a impressão de que não devemos ser maniqueístas ao tentar definir o ânimo subjetivo do agente público em duas categorias distintas e antagônicas: boa-fé ou má-fé. Muitas vezes não se está provado nem que o ato está eivado de boa-fé, nem de má-fé. Mas isto não significa que devemos presumir a boa-fé na falta de elementos sólidos de prova. A presunção de boa-fé, segundo o dicionarista De Plácido e Silva (Vocabulário Jurídico, 16ª ed., editora Forense, p. 131), somente ocorre na posse, instituto de direito civil. Logo, não procede o argumento da recorrente que a boa-fé, no caso em exame, se presume. Ainda, vale frisar que o ato administrativo irregular presume-se antijurídico, assim como, na teoria do crime, a conduta do delinqüente que se enquadra no fato típico presume-se antijurídica e culpável. Quando o administrador público pratica um ato administrativo contrário à lei (ato ilícito), incide a presunção de que ele seja antijurídico e culpável. Assim, compete ao autor do ilícito provar que não agiu com culpa ou dolo, assim como tem o dever de provar se havia justificativa plausível para a infração da norma legal. Reforça esse entendimento a peculiaridade do regime jurídico administrativo, que impõe uma série de prerrogativas e sujeições ao administrador.

8. Além disso, a boa-fé não opera como excludente de ilicitude, pois pode estar configurado um ato culposo, seja por imprudência ou negligência do administrador público. Resta, assim, mesmo que o gestor prove a boa-fé, a responsabilidade pelo ato culposo. Ainda, para a aplicação da penalidade, devem ser levadas em consideração, além da intenção do agente, as justificativas, as circunstâncias, os motivos, os antecedentes e as conseqüências do ato.

9. O Ministro Marcos Vilaça (Acórdão 213/2002 – 1ª Câmara), baseando-se em artigo publicado na Revista do TCU pelo ACE Luiz Felipe Bezerra Almeida Simões, abordou com propriedade o tema de presunção de boa-fé, in verbis:

‘Discordo, entretanto, da presunção de boa-fé sugerida pela unidade técnica, parecendo-me mais adequado a esse respeito o entendimento do Ministério Público, baseado no art. 12, § 2º, da Lei n.º 8.443/92, segundo o qual ‘a boa-fé deverá ser reconhecida pelo E. TCU, ou seja, não há de se falar em sua presunção, mas de algum elemento fático que a justifique.

A esse respeito, transcrevo trecho de artigo do ACE Luiz Felipe Bezerra Almeida Simões publicado na Revista do TCU do trimestre abril/junho de 2001 (n.º 88, pp. 71/4) que, a meu ver, define com muita propriedade o sentido da norma constante do art. 12, § 2º, da Lei Orgânica do

Tribunal, ao estabelecer como requisito para que as contas de um determinado administrador sejam julgadas regulares com ressalva, na ocorrência de débito, além do seu recolhimento tempestivo, e de seus acréscimos legais, e da inexistência de outra irregularidade nas contas, o reconhecimento, pelo Tribunal, da existência de boa-fé por parte do responsável:

(...)

*Compulsando a jurisprudência do TCU, constatei que a boa-fé tem sido enfocada sob uma ótica essencialmente subjetiva, que a percebe como a convicção do agente público que acredita estar agindo de acordo com a lei, ou que a associa à idéia de ignorância ou crença errônea acerca de uma situação regular. Essa boa-fé, dita presumida, com origens no direito romano e no direito canônico, teria, assim, como bem assinala Marcus Cláudio Acquaviva [**in** Dicionário Jurídico Brasileiro, 7ª ed., São Paulo, Jurídica Brasileira, 1995], conotação contrária à fraude e ao dolo.*

Entretanto, pelas razões que passo a aduzir, acredito não ser esse o melhor prisma para se examinar a boa-fé no âmbito das Cortes de Contas, qual seja, como estado contraposto ao dolo, sendo este a simples expressão da má-fé. Isso porque tal entendimento levaria à errônea conclusão de que a não-configuração de má-fé implica, necessariamente, a existência de boa-fé.

A noção clássica de boa-fé subjetiva vem cedendo espaço à sua face objetiva, oriunda do direito e da cultura germânica, e que leva em consideração a prática efetiva e as conseqüências de determinado ato à luz de um modelo de conduta social, adotada por um homem leal, cauteloso e diligente, em lugar de indagar-se simplesmente sobre a intenção daquele que efetivamente o praticou. Devemos, assim, examinar, num primeiro momento, diante de um caso concreto e nas condições em que o agente atuou, qual o cuidado exigível de uma pessoa prudente e de discernimento. Assim o fazendo, encontraremos o cuidado objetivo necessário, fundado na previsibilidade objetiva. Devemos, a seguir, comparar esse cuidado genérico com a conduta do agente, intentando saber se a conduta imposta pelo dever genérico de cuidado harmoniza-se com o comportamento desse agente. A resposta negativa leva à reprovabilidade da sua conduta, à culpa e, enfim, à não-caracterização da boa-fé objetiva.

*Ouso concluir que analisar a chamada boa-fé subjetiva é, **mutatis mutandis**, investigar a existência de dolo e, em conseqüência, a má-fé. Entretanto, a não-comprovação da má-fé, dando ensejo à configuração da boa-fé subjetiva, não implica, necessariamente, a existência de boa-fé objetiva, vinculada esta à ausência de culpa, e não de dolo, como ocorre com aquela. Vale frisar que a boa-fé objetiva e a culpa estão, na verdade, associadas a uma compreensão mediana, isto é, do homem médio - prudente e diligente -, e a descaracterização de uma significa a constatação da outra. A boa-fé, sob esse novo enfoque, deixa de ser simplesmente presumida, vez que a conduta, a partir de então, deverá ser objetivamente analisada. Não se pode perder de perspectiva que o agente exterioriza, em si, o dolo, ao passo que a culpa, em sentido estrito, deve ser atestada, comprovada e fundamentada pelo intérprete, não se admitindo presunção quanto à sua inexistência'.*

10. No caso em análise, o conjunto de irregularidades não permite concluir que a dirigente da Cepisa tenha agido de boa-fé. A restrição do caráter competitivo do certame em virtude da compactação da licitação e a deficiência dos projetos básicos provocam, potencialmente, perda de eficiência, desrespeitam o princípio do planejamento e isonomia, impedem a transparência nos negócios públicos, assim como embaraçam o controle da administração pública. Além disso, as deficiências na caracterização do objeto licitado possibilitam favoritismos pessoais em prejuízo do interesse público.

11. A ocorrência conjunta dessas irregularidades demonstra o desleixo no cumprimento das normas administrativas, bem como serve de prova indiciária da intenção deliberada de cercear o caráter competitivo do certame e de beneficiar empresas particulares em detrimento do interesse público.

II – Quanto ao parecer jurídico

12. ARGUMENTO: Segundo a recorrente, a direção da empresa teria sido orientada por parecer da Consultoria Jurídica. Invoca, para tanto, jurisprudência dessa Casa, em manifestação do Ministro Ivan Luz, in verbis: 'Quando o administrador age sob o entendimento de parecer jurídico, não se lhe cabe imputar a responsabilidade pelas irregularidades que tenha cometido.' Segundo a recorrente, não se deve pretender que o administrador assuma papel de julgador, analisando, em seu

conteúdo, os pareceres jurídicos, dando-lhe ou não a aprovação, aferindo a fundamentação nele contida, apurando se está alicerçado em lições de doutrina e jurisprudência. A pretexto de provar que estava embasado em parecer jurídico, juntou os documentos de fls. 11/17 (volume 4).

13. ANÁLISE: Preliminarmente, do conjunto de elementos indicados a seguir, pode-se concluir que os pareceres que supostamente ampararam a decisão da Cepisa são apócrifos. Isso porque (I) os pareceres foram criados recentemente, e não em 1998, ano em que ocorreu a licitação, conforme pode-se notar do perfeito estado da folha de papel, da impressão e da tinta de caneta da assinatura; (II) se de fato fossem pareceres exarados no processo licitatório, a cópia deveria reproduzir o número da página e o carimbo da empresa, conforme determina o art. 38, caput, da Lei nº 8.666/93; (III) o parecer jurídico constante às fls. 72/75 (vol. 1) foi lavrado em papel com o timbre da empresa, assim como os demais documentos oficiais também eram confeccionados em folha padrão, o que indica que também esses tais pareceres deveriam seguir essa padronização; (IV) se de fato existissem os pareceres, acredita-se que a responsável os teria carreado aos autos no momento da apresentação das razões de justificativas, juntamente com todos os documentos que compõem o volume 3 deste processo, causando ofensa ao princípio da eventualidade, pois tais argumentos deveriam ser articulados nas razões de justificativas, e não em sede recursal; (V) não há referência ao número do processo em que fora emitido o parecer, o que normalmente ocorre em qualquer decisão, despacho ou parecer administrativo; e, (VI) o último parecer não está assinado pelo signatário.

14. Portanto, verifica-se que tais elementos de prova trazidos pela recorrente não são hábeis a formar o convencimento a respeito da sua existência à época da licitação, bem como sobre a procedência do argumento.

15. Além disso, vale salientar que o parecer é opinativo e não vincula o administrador. Este tem o comando da empresa e assume a responsabilidade de sua gestão. Se se entendesse de forma diversa, estar-se-ia considerando que o parecer jurídico é um alvará para o cometimento de ilícitos, o que constitui um absurdo. O dirigente de uma Companhia possui o comando da máquina administrativa e deve estar ciente de todas as decisões que adota, independentemente da natureza delas. O administrador público não é simplesmente uma figura decorativa na estrutura da empresa. Ao contrário, deve ter uma postura ativa no comando da empresa. Com mais razão, nas licitações, os gestores devem ser ainda mais cuidadosos, vez que estas envolvem princípios fundamentais da administração pública, tais como: legalidade, eficiência, moralidade, impessoalidade, publicidade, controle, coordenação, planejamento, isonomia, proposta mais vantajosa, dentre outros (Constituição Federal, Decreto-lei nº 200/67, Lei nº 8.666/93). No caso em tela, não resta dúvidas de que a Presidenta da Companhia tem responsabilidade pelos atos praticados por ela, pois representa a empresa e tem poder-dever de não praticá-los quando forem ilegais.

III – Quanto à não-fragmentação da licitação

16. ARGUMENTO: De forma geral, argumenta a recorrente que havia inviabilidade técnica da fragmentação, pois não conduziria a uma solução mais econômica do que a licitação compacta.

17. ANÁLISE: Conforme expôs o Ministro-Relator em seu Voto, ‘o parcelamento é a regra, devendo a Administração, ao não adjudicar um objeto divisível por itens, estar devidamente motivada e justificada.’ A compactação de todo objeto em uma só licitação, quando existir parcela de natureza específica que possa ser executada por empresas de especialidade diversa ou quando for viável técnica e economicamente, viola o art. 23, §§ 1º, 2º e 5º (parte final), da Lei nº 8.666/93. Tanto num caso, quanto no outro, deve haver licitação distinta, seja em processos autônomos ou em um só processo, mas neste último caso deve ser licitação por item (em verdade, na licitação por item, temos tantas licitações distintas quantos forem o número de itens). Portanto, não procede o argumento da recorrente.

IV – Quanto à subcontratação com licitante inabilitado

18. ARGUMENTO: Diz a recorrente que a ‘inabilitação do licitante foi decorrente de não atendimento a exigência do edital relativamente a determinado documento – lançamento de balanço no edital. Nada que dissesse respeito à capacidade econômico-financeira do inabilitado. O analista confundiu qualificação econômico-financeira – que não foi a razão da inabilitação – com exigência de documento formal, a inclusão do balanço no livro Diário. A inexistência desse lançamento foi a razão da inabilitação, mas não se prestava a impedir a subcontratação’.

19. ANÁLISE: Conforme abordado no item 9 do Voto do Ministro-Relator a quo, a subcontratação com licitante inabilitado não influiu na decisão, pois não foi objeto de audiência. Logo, deixaremos de analisar essa justificativa por ser irrelevante.

V – Quanto à insuficiência de dados do projeto básico

20. ARGUMENTO: Quanto à insuficiência de dados do projeto básico da TP 213/98, a recorrente alega que as especificações só seriam passíveis de definição quando em curso a execução da obra, ou seja, por ocasião do desenvolvimento do projeto executivo. Também argumenta que optou por sintetizar o projeto básico em planilhas orçamentárias, dando ênfase a números de serviços e de materiais, propiciando uma visão de conjunto da obra a realizar, projetando para o projeto executivo o detalhamento dos serviços.

21. ANÁLISE: Ocorre que o projeto básico foi omisso em ponto essencial para a execução da obra. A falta de previsão da correspondente conexão e encabeçamento da rede às novas subestações é inadmissível. Tanto é assim que o parecer jurídico de fls. 72/75, volume 1, considerou absurda a omissão tanto no projeto, quanto no contrato da conexão e encabeçamento da rede às novas subestações instaladas nos municípios de Jaicós e Paulistana, construídas exatamente para serem energizadas através da citada rede que sofrera a adequação. Ainda, nas palavras do consultor jurídico, se permanece esta situação esdrúxula, as obras de adequação e a construção das subestações de nada valeriam. Portanto, houve irregularidade na confecção do projeto básico não justificada adequadamente pela responsável.

VI – Considerações finais e complementares

22. Desse modo, estando perfeitamente caracterizadas as graves infrações à Lei nº 8.666/93, principalmente no conjunto e contexto em que ocorreram, praticadas pela Cepisa, na pessoa de sua Presidenta, tem-se como improcedente o Pedido de Reexame interposto pela recorrente.

23. Complementarmente, cabe consignar que está a se tratar nestes autos de recurso interposto pela empresa Companhia Energética do Piauí – Cepisa. Assim, está a causar estranheza que a empresa esteja sendo representada não por procuradores de seu quadro de pessoal, mas por escritórios de advocacia provavelmente contratados sem o devido processo licitatório. Esse fato também se repete nos processos 008.569/2001-6 e 006.368/2000-0, nos quais contratou-se o mesmo escritório de advocacia, inclusive para defesa pessoal da Srª Meriam Abraham Ohana. Assim, considerando que a empresa pode estar incorrendo em despesas sem amparo legal, propõe-se que essa questão seja melhor analisada pela Secex competente nas próximas contas da empresa.

24. Dessa forma, submetemos os autos à consideração superior, com a proposta de: (a) conhecer do Pedido de Reexame, para, no mérito, negar-lhe provimento;(b) dar ciência à recorrente da decisão que vier a ser proferida."

O Ministério Público manifestou-se de acordo com a Serur.

Estando os autos no meu Gabinete, a ex-presidenta da CEPISA, Sr. Meriam Abraham Ohana, protocolou no Tribunal expediente – acostado às fls. 90/97 do vol. 4 - no qual aduz considerações sobre as questões objeto do Acórdão nº 180/2001 – Plenário. Destarte, os autos foram restituídos à Serur para que o mencionado expediente fosse examinado, com vistas a avaliar seu impacto nas conclusões outrora apresentadas por aquela Unidade Técnica.

Em nova instrução, lançada às fls. 102/105 do volume 4, o Analista da Secretaria de Recursos informou o seguinte:

"Trata-se o presente de petição interposta pela ex-presidenta da Companhia Energética do Piauí – CEPISA, Sr. Meriam Abraham Ohana, na qual ela descreve as atividades desempenhadas na Companhia no período de sua gestão, faz considerações a respeito dos diversos processos que tramitam no Tribunal para apurar irregularidades que teriam ocorridos na sua gestão, transcreve as irregularidades praticadas pela Companhia sob seu comando, que foram motivadoras de decisões condenatórias tanto neste processo quanto nos TC's 006.368/2000-0, 008.569/2001-6 e 013.308/99-8. Ainda, noticia que a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional autorizou a execução dos contratos PCJ 079/00, 080/00, 081/00, 091/00, 092/00 e 097/00, relativos ao subtítulo 25.752.0294.3379.0002 – implantação de sistema de transmissão no Piauí e dos contratos PCJ 099/00 e 108/00, relativos ao subtítulo 25.752.0294.3407.0022 – ampliação de rede urbana de distribuição de energia elétrica no Piauí, salientando que o Deputado Nelson Meurer entendeu que a decisão do TCU de inabilitar a

presidenta da CEPISA para o exercício do cargo em comissão na Administração Pública teria sido de extremo rigor, pois a gestora teria demonstrado preocupação com a coisa pública, não merecendo, segundo o Deputado, a punição que lhe fora imputada.

Após a narrativa acima, a requerente pede que sejam revistos todos os processos referidos para que sejam especificadas as responsabilidades individuais de todos os agentes envolvidos nos atos administrativos inquinados de irregulares, pois, segundo entende a peticionária, 'não parece correto incidir a responsabilidade apenas no agente-topo de uma sociedade de economia mista, quando abaixo e acima dele, outras pessoas conduzem os processos, formam os instrumentos licitatórios, assinam requisições de obras e serviços e homologam decisões de comissões de licitação'.

Quanto à admissibilidade da peça, temos restrições quanto ao caráter recursal, vez que a responsável não interpôs recurso, sendo que somente a CEPISA apresentou-o. Portanto, o pleito da responsável é extemporâneo como recurso, pois precluiu a oportunidade de utilizar-se desse meio processual de que ela dispunha outrora.

Quanto ao mérito em si do pedido da responsável, temos que apreciar se houve a devida caracterização da autoria das irregularidades, até mesmo porque a materialidade ela não discute.

Vale lembrar que o Acórdão nº 180/2001 – TCU - Plénário, que aplicou a multa de R$ 10.000,00 à peticionante, teve como principais fundamentos, a saber: 1) a restrição do caráter competitivo dos processos licitatórios (Tomadas de Preços 213/98 e 236/98; Concorrências 174/98 e 197/98 e Convite 45/00), uma vez que, sendo o objeto de natureza divisível, não foi prevista a adjudicação por itens, com vistas a propiciar ampla participação de licitantes, o que contraria o disposto no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, e o entendimento do TCU contido na Decisão n.º 393/94 - Plenário, quando a adjudicação por itens traz sensível economia para a Administração Pública; 2) deficiência na definição do projeto básico, sem detalhamento legal para a caracterização da obra (Tomada de Preços 213/98); 3) ausência de motivação do ato administrativo inquinado de irregular; e, 4) prática contumaz da administração da Cepisa, observada em vários processos licitatórios.

Portanto, as seguintes licitações encontravam-se eivadas de irregularidades: Tomadas de Preços 213/98 e 236/98, Concorrências 174/98 e 197/98 e, ainda, Convite 45/00, sobre as quais analisaremos a participação da recorrente para fins de aferir a sua responsabilidade.

Examinando os documentos constantes dos autos, podemos observar que a Sra. Meriam Abraham Ohana homologou todos os certames licitatórios nos quais haviam irregularidades, conforme se vê das fls. 2/3 do volume 1 e fls. 23, 44, 130 e 224 do volume 2. Além desses atos, verifica-se que ela participou direta e efetivamente da condução dos processos de contratação, segundo se depreende, a título de exemplo, dos documentos constantes às fls. 21, 31, 32v, 34v, 38, 39v e 72 do volume 1 e fls. 21, 45, 88, 101, 144, 176, 180, 182, 185, 239 do volume 2. Portanto, a recorrente teve uma atuação direta na realização da despesa, sem que se possa imputar essa responsabilidade a outrem. Frisa-se que a homologação da licitação é o ato da autoridade competente que certifica a regularidade do procedimento, podendo, nesse momento do certame, na hipótese de ilegalidade, anular a licitação de ofício ou por provocação de terceiros.

Segundo o saudoso mestre Hely Lopes Meirelles ('Curso de Direito Administrativo Brasileiro', 18ª ed., editora Malheiros, pág. 279) 'com a homologação a autoridade homologante passa a responder por todos os efeitos e conseqüências da adjudicação, isto porque a decisão inferior é superada pela superior, elevando-se, assim, a instância administrativa.'

Outrossim, a homologação é modalidade de ato administrativo que decorre do poder hierárquico da autoridade superior em relação à autoridade inferior, atendendo ao aspecto do controle das atividades administrativas, sendo este tanto um princípio do Direito Administrativo quanto da Ciência da Administração.

Ainda, reforça a responsabilidade da dirigente máxima da Companhia o fato de que a realização de despesa é precedida de um conjunto de atos que vão desde a previsão de recursos orçamentários e elaboração do projeto básico aprovado até a prestação do serviço ou entrega do bem com o conseqüente pagamento. Todos esses atos são de responsabilidade do dirigente da entidade, salvo as delegações de competência previstas em atos normativos ou a existência de alguma justificativa plausível excludente de sua responsabilidade. No caso em testilha, vimos,

portanto, que a Sra. Meriam Abraham Ohana é autora das condutas inquinadas de irregulares, sem que haja nenhuma excludente de sua responsabilidade. Ao contrário do que a peticionante disse, não foi outro agente público que homologou a licitação. Conforme acima exposto, os documentos comprovam que a Diretora-Presidente homologou os certames licitatórios, devendo responder pelos vícios existentes no certame licitatório, especialmente quando fere princípios administrativos do naipe da isonomia, legalidade, motivação, proposta mais vantajosa para a administração, planejamento, dentre outros.

Como já afirmado na instrução anterior (fls. 83/88, vol. 4), o conjunto de irregularidades não permite concluir que a dirigente da Cepisa tenha agido de boa-fé no trato com a coisa pública. A restrição do caráter competitivo do certame em virtude da compactação da licitação e a deficiência dos projetos básicos provocam, potencialmente, perda de eficiência, desrespeita o princípio do planejamento e isonomia, impedem a transparência nos negócios públicos, assim como embaraçam o controle da administração pública. Além disso, as deficiências na caracterização do objeto licitado possibilitam favoritismos pessoais em prejuízo do interesse público. A ocorrência conjunta dessas irregularidades demonstra o desleixo no cumprimento das normas administrativas, bem como serve de prova indiciária da intenção deliberada de cercear o caráter competitivo do certame e de beneficiar empresas particulares em detrimento do interesse público.

Desse modo, estando perfeitamente caracterizadas a autoria e materialidade das graves infrações à Lei nº 8.666/93, principalmente no conjunto e contexto em que ocorreram, praticadas pela Cepisa, na pessoa de sua presidenta, tem-se como improcedentes as alegações alinhavadas pela recorrente".

O Sr. Diretor da Serur, no parecer de fl. 105, que obteve a anuência do titular da Unidade Técnica e da representante do Ministério Público junto a esta Corte, fez as seguintes considerações:

"Perfilho o parecer precedente (fls. 101/104, deste volume), propondo que o Tribunal não conheça como recurso da peça apresentada pela Sra. Meriam Abraham Ohana, às fls. 90/97 deste volume.

Regularmente notificada do ***decisum*** *que a condenou em sanção pecuniária (fls. 139/140 do vol. principal), a recorrente permaneceu inerte, deixando transcorrer* ***in albis*** *o prazo legal e regimental para interposição de recurso.*

Outrossim, a eiva da intempestividade não foi relevada pela superveniência de fatos novos, a teor do disposto no art. 48, parágrafo único, c/c o art. 32, parágrafo único, todos da Lei nº 8.443/92. Entendem-se por fatos novos supervenientes aqueles preexistentes à decisão vergastada, mas cuja prova de existência era ignorada pela parte ou, pelo menos, não lhe era, à época, acessível, o que a leva a apresentá-la depois da condenação. Não se referem a fatos produzidos ***a posteriori*** *da deliberação atacada. No caso vertente, a peticionante não demonstrou a ocorrência de qualquer fator impeditivo a que aduzisse as alegações trazidas em sua peça, no momento em que foi instada em audiência prévia.*

Caso esta Corte decida investir no mérito, sugiro o não provimento do pedido da apelante".

É o Relatório.

VOTO

A peça contestatória apresentada pela Sra. Meriam Abraham Ohana - conforme bem assinala o Sr. Diretor da Serur, no parecer transcrito no Relatório precedente - não pode ser conhecida como pedido de reexame, pois é intempestiva e não contém fatos novos, deixando de preencher, portanto, os requisitos de admissibilidade dispostos no parágrafo único do art. 32 e no art. 33 da Lei nº 8.443/92.

Por seu turno, o recurso apresentado pelos causídicos da Cepisa (fls. 01/71 – vol. 4) pode ser conhecido como pedido de reexame, previsto no art. 48 da Lei nº 8.443/92, porquanto foram preenchidos os requisitos específicos de admissibilidade dispostos nos citados artigos da Lei Orgânica do Tribunal.

Quanto ao mérito, observo, inicialmente, que não vejo nos autos elementos inexoráveis para se concluir que as falhas detectadas nos procedimentos licitatórios auditados foram de desmedida gravidade.

Com efeito, a ocorrência atinente à não-previsão de adjudicação por itens de objetos que seriam de natureza divisível, o que, a princípio, levaria a uma situação desvantajosa para a Empresa, na verdade não lhe causou nenhum prejuízo. Ao contrário, exsurge dos autos que o interesse da Cepisa foi preservado, como, por exemplo, no caso da TP nº 213/98, em que se firmou contrato com uma firma que além de demonstrar melhor capacidade técnica para a realização do objeto, apresentou preço global que não se mostrou dissonante com uma suposta adjudicação parcelada.

Quanto à ocorrência referente à deficiência na definição do projeto básico, não se verificou que tal falha tenha comprometido, de forma flagrante, a lisura dos procedimentos. Destarte, entendo que as determinações exaradas mostram-se suficientes para remediar a impropriedade verificada.

A propósito, noto que, nos autos sob exame, o titular da Secex/PI, ao examinar cada item de audiência em cotejo com os elementos colacionados no processo, já havia chegado à conclusão de que as falhas verificadas nas licitações questionadas não seriam graves o suficiente para apenar a responsável, conforme se deduz dos seguintes extratos do Relatório do eminente Relator **a quo**:

"O Sr. Secretário, após historiar os fatos ocorridos no processo, observa no mérito o que segue:

*'No que se refere à ocorrência constante da letra **a** da audiência, verifica-se que a contratação dos serviços objeto da Tomada de Preços nº 213/98 deu-se com a firma KV - Instalações, Comércio e Indústria Ltda, licitante com o menor preço global apresentado. Caso a adjudicação tivesse ocorrido por item, os preços ofertados pela Contratada não seriam os menores em apenas dois dentre os seis licitados.*

Em relação a um desses dois itens (Subestação Baixa Grande do Ribeiro), parece-nos razoável a alegação da responsável, às fls. 7/8 do Volume III, quanto à inexeqüibilidade das propostas que ofereceram os menores preços para esse item, em virtude da grande diferença de preços entre tais propostas e o da vencedora (R$ 5.230,81 e R$ 7.936,49, comparados com os R$ 27.018,73 da firma KV).

Quanto ao outro item (Adequação para 34,5 KV da RDR Uruçuí/Ribeiro Gonçalves/Baixa Grande do Ribeiro), a diferença de preço entre a proposta vencedora do certame e a da empresa que cotou o menor preço para esse item foi de R$ 2.974,18, o que equivale a apenas 0,33% do total do contrato (R$ 902.237,51).

Dessa forma, apesar de se concordar com o entendimento do Sr. Analista de que deveria ter sido previsto o critério de adjudicação por item, em virtude da natureza divisível do objeto licitado, não parece adequado, ante a materialidade dos recursos contratados em contraste com o valor do suposto prejuízo ao Erário, a aplicação de sanções à responsável.

(...)

*No que concerne ao questionamento contido na alínea **b** da audiência, cremos que não constitui pressuposto legal para a subcontratação o fato de a subcontratada ter participado do procedimento licitatório do qual decorreu o contrato. Assim, no caso, como a inabilitação da empresa WATTS – Engenharia Indústria e Comércio Ltda, ocorreu com base em motivo de ordem meramente formal (falta de lançamento do seu balanço no Livro Diário), não se vislumbra a ilegitimidade da subcontratação impugnada.*

Ademais, a subcontratação em pauta atendeu ao seu requisito formal básico, qual seja, a sua previsão no edital e no contrato, de acordo com o disposto no art. 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/93. Com efeito, conforme alegado pela responsável, tal previsão estava contida no subitem 12.3 do ato convocatório e na cláusula 22 do contrato (v. fls. 13 e 165 do Volume III).

*Dessa forma, entendemos prejudicadas as determinações constantes do item 25, II, letras **b**, **c** e **d**, da Instrução às fls. 75/91, assim como a proposta de aplicação de multa por conta dessa ocorrência.*

*Por último, quanto ao questionamento contido na alínea **c** da audiência, restou caracterizada, em nossa opinião, a infringência ao art. 7º, inciso I, e § 2º, c/c o art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93, porquanto presentes as deficiências observadas no projeto básico da Tomada de Preços nº 213/98 ali especificadas, cabendo pois* [tão-somente] *a determinação constante do item 25, II, alínea **e**, da Instrução às fls. 75/91'."*

Outrossim, permito-me destacar, em tempo, que, na Sessão Plenária de 02/10/2002, esta Corte, acatando o Voto do eminente Ministro Benjamin Zymler, por meio do Acórdão nº 353/2002

- TCU – Plenário, decidiu, nos autos do TC 008.569/2001-6, conhecer e dar provimento aos pedido de reexame interpostos pela CEPISA e pela Sra. Meriam Abraham Ohana contra o Acórdão nº 121/2002 – Plenário e a Decisão nº 333/2002 – Plenário, por meio dos quais, dentre outras medidas adotadas, respectivamente, aplicou-se multa de R$ 20.000,00 à Presidenta da Companhia e a declarou inabilitada, pelo período de seis anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública.

Conforme registrado no Relatório que acompanhou o referido Acórdão nº 353/2002, embora as licitações objeto da análise nos dois processos (estes autos e o TC 008.569/2001-6) sejam diferentes, a natureza das irregularidades questionadas, de modo geral, são semelhantes ou idênticas.

Nota-se que o Ministro-Relator do pedido de reexame oposto no TC 008.569/2001-6, no voto condutor, ratificou aquela informação deixando assente que no *"TC 010.770/2000-7 – foi a responsável apenada com multa no valor de R$ 10.000,00, em razão de fatos similares aos descritos no TC acima destacado (...)"*.

Infere-se, portanto, que, conquanto os casos concretos (as licitações) tratadas nos dois processos sejam distintas, em sendo as falhas de idêntica natureza, é razoável que as deliberações sejam convergentes. Destarte, penso que é suficiente transcrever do voto condutor do citado **decisum** apenas a conclusão final a que chegou o Ministro-Relator, a saber: *"Em síntese, considero que as ocorrências acima relacionadas não configuram ilegalidades. Mas, ainda que se viesse a concluir pela ocorrência de violação às mencionadas normas, entendo que tais atos não se revestiriam de gravidade suficiente para justificar a imposição de multa à responsável e de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança pelo período de 6 anos"*.

Pelo acima exposto, entendo que deva ser dado provimento ao recurso interposto pela Cepisa, porquanto restou evidente que, em razão das peculiaridades que envolveram os procedimentos licitatórios, as falhas observadas não se revestiram de gravidade suficiente para a apenação da ex-presidenta da companhia. Assim, conquanto a peça apresentada diretamente pela responsável não possa ser conhecida, não se vislumbra a hipótese de que o provimento ao recurso da Cepisa deixe de beneficiar a ex-dirigente.

Entretanto, mostra-se pertinente a sugestão do Sr. Analista da Serur no sentido de que a legalidade da contratação do escritório de advocacia, que representou a CEPISA nos presentes autos, seja examinada nas contas da entidade, atinentes ao exercício de 2002.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de abril de 2003.

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 364/2003 – TCU – Plenário

1.Processo nº TC-010.770/2000-7 (com 04 volumes)

2.Grupo II - Classe de Assunto I: Pedidos de Reexame

3.Interessados: Companhia Energética do Piauí – CEPISA e Sra. Meriam Abraham Ohana (ex-presidenta)

4.Entidade: Companhia Energética do Piauí - CEPISA

5.Relator: Ministro Guilherme Palmeira

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Ubiratan Aguiar

6. Representante do Ministério Público: Dra. Maria Alzira Ferreira

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Controle Externo no Estado do Piauí - Secex-PI e Secretaria de Recursos - Serur

8. Advogados constituídos nos autos: José Carlos Fonseca (OAB-DF nº 1.495-A) e Walter Costa Porto (OAB-DF nº 6.908)

9. Acórdão

Vistos, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada na Companhia Energética do Piauí – CEPISA, tendo como escopo o Projeto de Implantação de Sistema de Transmissão no Estado do Piauí, no qual examina-se, nesta oportunidade, recursos interpostos ao Acórdão nº 180/2001 – TCU – Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator em:

9.1. conhecer do expediente apresentado pela CEPISA - às fls. 01/71 do volume 4 - como pedido de reexame, com fundamento no art. 48, combinado com o art. 33 da Lei nº 8.443/92, para, no mérito, dar-lhe provimento, tornando insubsistentes os subitens "a" e "b" do Acórdão nº 180/2001 – TCU –Plenário;

9.2. não conhecer da peça apresentada pela Sra. Meriam Abraham Ohana – às fls. 90/97 do volume 4 – como pedido de reexame, por não preencher os requisitos de admissibilidade, estabelecidos no parágrafo único do art. 32 e no art. 33 da Lei nº 8.443/92;

9.3. dar ciência do inteiro teor desta deliberação aos interessados;

9.4. determinar à Secex-PI que examine no processo relativo às contas da entidade, atinentes ao exercício de 2002, a legalidade da contratação do escritório de advocacia que representou a CEPISA na interposição do presente recurso.

10. Ata nº 13/2003 – Plenário

11. Data da Sessão: 16/4/2003 – Ordinária

12. Especificação do **quorum:**

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Adylson Motta, Guilherme Palmeira (Relator), Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Presidente

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

Grupo I - Classe - I - Plenário

TC – 375.295/1992-5.

Natureza: Recurso de Revisão

Entidade: Superintendência Regional da RFFSA em Minas Gerais.

Interessado: Ministério Público/TCU.

Sumário: Relatório de Auditoria. Conversão do presente feito em Tomada de Contas Especial, com determinação de que fossem citados os responsáveis arrolados na respectiva decisão. Interposição de recurso de revisão pelo Ministério Público/TCU. Ausência de interesse de agir. Não-conhecimento.

Transcrevo, em seguida, instrução elaborada pelo Sr. Analista Jorge Luiz C. Lugão:

"Tratam os autos de Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público, na pessoa do Exmº Procurador Ubaldo Alves Caldas, contra a Decisão nº 214/93-Plenário (fls. 74 e 75, vp), em processo de Tomada de Contas Especial originária do Relatório de Inspeção Extraordinária na Superintendência Regional da RFFSA em Minas Gerais.

ADMISSIBILIDADE

2.A admissibilidade deste recurso foi examinada às fls. 326, v p, tendo o Ministro-Relator determinado às fls. 328, vp, sua instrução por esta Secretaria.

MÉRITO

3.A Decisão nº 214/93-TCU-Plenário é abaixo transcrita:

" Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

1. transformar o presente processo em Tomada de Contas Especial;

2. determinar a citação, nos termos do art. 12, inciso II, da Lei 8.443/92, dos Srs. Lindolpho Alves Mansur e Marco Túlio Fleury de Carvalho, para, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentarem alegações de defesa ou recolherem aos cofres da Rede Ferroviária Federal S.A. as importâncias abaixo discriminadas, acrescidas dos encargos legais calculados nos termos da legislação em vigor:

a) Cr$7.782.700,00 (sete milhões, setecentos e oitenta e dois mil e setecentos cruzeiros), a partir de 10.07.91, pelo pagamento das NFs. nºs. 161 e 163/91, da empresa Maderminas Comércio e Indústria Ltda, comprovadamente emitidas em duplicidade, conforme apurado em processo administrativo interno, de que trata as resoluções do Superintendente, RS/605 e 620/91, inclusive, com inobservância do princípio contábil da consistência, tendo em vista a decisão de suspender o pagamento das NFs nºs 165 e 166/91, emitidas pela mesma firma, com idênticas irregularidades;

b) Cr$6.850.354,82 (seis milhões, oitocentos e cinqüenta mil e trezentos e cinqüenta e quatro cruzeiros e oitenta e dois centavos), a partir de 26.11.91, relativa a prejuízo decorrente da aplicação de reajuste de preços, no Processo nº 935/SR-2/91, sem que tenha sido evidenciada a autorização pela autoridade competente, exigida no subitem 12.5 da NGCL;

c) Cr$378.500,00 (trezentos e setenta e oito mil e quinhentos cruzeiros), a partir de 26.11.91, relativa a prejuízo decorrente da aquisição de dormentes, com base no mesmo processo licitatório nº 1.149/SR-2/91, no mesmo dia, por preços diferentes, contrariando o disposto nos arts. 35, § 3º e 38, parágrafo único, do D.L. nº 2.300/86;

d) Cr$228.686.216,27 (duzentos e vinte e oito milhões, seiscentos e oitenta e seis mil, duzentos e dezesseis cruzeiros e vinte e sete centavos), composta das parcelas de Cr$30.142.194,39 (trinta milhões, cento e quarenta e dois mil, cento e noventa e quatro cruzeiros e trinta e nove centavos), a partir de 16.06.92, Cr$103.475.703,70 (cento e três milhões, quatrocentos e setenta e cinco mil, setecentos e três cruzeiros e setenta centavos) a partir de 11.06.92 e Cr$95.068.318,18 (noventa e cinco milhões, sessenta e oito mil, trezentos e dezoito cruzeiros e dezoito centavos), a partir de 16.06.92, relativa às diferenças pagas a maior, decorrentes da aplicação de reajuste de preços com efeito retroativo aos contratos (Ordens de Compra), referentes ao Processo nº 156/SR-2/92, em desacordo com o artigo 51, § 2º, do DL nº 2.300/86, caracterizando superfaturamento de preços;

3 determinar a audiência prévia, nos termos do art. 12, inciso III, da Lei nº 8.443/92, dos Srs. Lindolpho Alves Mansur e Marco Túlio Fleury de Carvalho, para, no prazo de 30 (trinta) dias, esclarecerem quanto ao aceite e pagamento das NFs. nºs 1.735 a 1.742, de 13.11.91, da firma ICONAL - Indústria de Compensados Nacionais Ltda, contendo diversas irregularidades, a saber: emissão em data anterior à do recibo da Ordem de Compra, falta de carimbo dos postos fazendários durante o trânsito da mercadoria, data de entrega na UTD coincidente com a data de saída do produto, caracterizando a ocorrência de acordo verbal com o fornecedor, contrário ao artigo 50, parágrafo único, do Decreto Lei nº 2.300/86;

4 determinar a audiência previa, nos termos do art. 12, inciso III, da Lei nº 8.443/92, dos Srs. Martiniano Lauro Amaral de Oliveira, Alberto Vieira Júnior, João Bosco de Freitas, Paulo Cesar C. Fonseca, Benedito Nugnesi de Jesus e Djalma T. da C. Mello Netto, então Presidente e Diretores da Rede Ferroviária Federal S.A., para, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentarem justificativas acerca das graves irregularidades em licitações para compra de dormentes de madeira no âmbito da Superintendência Regional em Belo Horizonte - SR-2 sem que alvitrassem quaisquer providências saneadoras;

5 retirar a tarja de "sigiloso" indevidamente aposta aos autos pela IRCE/MG;

6 dar conhecimento dos presentes Relatório, Voto e Decisão ao Ministro dos Transportes, em face da supervisão ministerial que lhe cabe, bem como ao Presidente da Rede Ferroviária Federal S.A."

4.O senhor representante do Ministério Público alega a necessidade de alterar o item 2, subitem "b", do decisum recorrido de modo que seja determinada a citação somente do Sr. Marco Túlio Fleury para que recolha o valor de Cr$1.986.157,82, ou apresente justificativas para o reajuste do contrato que fixou valor acima do cotado pela mesma empresa fornecedora, na mesma época, para outra compra de dormentes (Proc. 1.149/SR-2/91), bem como para o fato de que tal reajuste de valor foi efetuado sem o deferimento da autoridade competente, conforme indicado no subitem 12.5 da NGCL.

Análise

5.O assunto em questão é tratado nas justificativas apresentadas em conseqüência das citações e audiências determinadas pela decisão recorrida e na instrução de análise da defesa dos responsáveis (fls. 244 a 252, vp) e pareceres de fls. 253 a 254-"a" e 287 a 288, vp.

6.A decisão retro determinava a citação dos Srs. Lindolpho Alves Mansur e Marco Túlio Fleury de Carvalho. A irregularidade em questão tratava da aplicação de reajuste de preços sem que tenha sido evidenciada a autorização pela autoridade competente, conforme exigido pelo subitem 12.5 da NGCL.

7.O Sr. Lindolpho Alves defendeu-se dizendo que não contribuiu para a ocorrência da falha, pois o que faltou foi seu deferimento. O Sr. Procurador, à época, entendeu que são aceitáveis os argumentos do Sr. Lindolpho, pois o subitem 12.5 da NGCL estabelece que a competência para revisão do contrato é do Presidente, Diretores e Superintendentes Regionais, e ele, na condição de Superintendente, não poderia ser responsabilizado pela falta de autorização.

8.Ocorre que, conforme análise da SECEX/MG, às fls. 246, vp, com a qual concordamos, o Sr. Lindolpho, apesar de não ter autorizado diretamente o reajuste, era o responsável pelo seu pagamento, sendo, portanto, solidário com o Sr. Marco Túlio Fleury de Carvalho. Assim, mesmo não tendo autorizado diretamente o reajuste, ao pagá-lo tornou-se solidário com o Sr. Marco Túlio F. de Carvalho.

9.Conclui aquela análise, no subitem 3.4, às fls. 247, vp:

"Depara-se nas alegações apresentadas pelo Sr. Lindolpho Alves Mansur que muitas vezes são imputadas as responsabilidades ao Sr. Marco Túlio Fleury de Carvalho, Chefe do DESUP-2, sem atentar para o fato de que o responsável (...) no tocante à gestão financeira-econmica (sic) da SR-2 é do Superintendente. (...)"

10.Assim, entende-se que não logra razão ao recorrente no intento de modificar a decisão recorrida.

PROPOSTA

11.Ante o exposto, submete-se os autos à consideração superior, propondo:

I.seja conhecido o presente recurso para, no mérito, ser-lhe negado provimento;

2.seja o Douto Ministério Público comunicado da decisão que sobrevier."

2.O Sr. Diretor Substituto, Laureano Canabarro Dios, ao dissentir da proposta de encaminhamento fornecida pelo Sr. Analista, deixou consignado que:

"Trata-se de recurso de revisão interposto pelo MP/TCU contra o item 8.2 subitem 'b" da Decisão n.º 214/93-P, o qual determinou a citação solidária dos Srs. Lindolpho Alves Mansur e Marco Túlio Fleury de Carvalho para que recolham a quantia de Cr$ 6.850.354,82, relativa a prejuízo decorrente da aplicação de reajuste de preços no Processo n.º 935/SR-2-91, sem que tenha sido evidenciada a autorização pela autoridade competente, exigida pelas normas do órgão.

2.Em relação à admissibilidade do recurso, pelos motivos a seguir expostos, entendo que o recurso não deve ser conhecido, visto que se está buscando impugnar decisão que converte processo de fiscalização em tomadas de contas especiais.

3.Acerca dessa questão, transcrevo parte do relatório do então Ministro-Relator Bento Bugarin, no bojo do TC n.º 400.175/1995-9, o qual traz interessantes considerações sobre a matéria, verbis:

"20.A segunda parte do Acórdão recorrido configura-se como decisão administrativa que meramente inaugura procedimento investigatório, decisão e procedimento estes que não refletem juízo de mérito sobre qualquer matéria e nem atingem direta ou indiretamente o patrimônio jurídico de qualquer pessoa. A decisão portanto não se sujeita a questionamento, pois faltaria a seu autor o interesse em agir - condição básica para interposição, e portanto para o conhecimento, de qualquer recurso.

21.(...) Portanto, só é cabível recurso de decisões que possam trazer prejuízo direto ou indireto a quem recorre, o que não é o caso de decisão que determina instauração de TCE.

22.(...) Ao se entender que existe um 'juízo prévio de mérito' no ato que determina a abertura de TCE, está se afirmando que foi realizado um julgamento no qual o acusado ainda não se defendeu ... Como isso não seria permitido pela Constituição [art. 5°, incisos LIV e LV], só podemos entender que a determinação de conversão de qualquer procedimento em TCE, ou sua simples abertura, não implica juízo prévio de mérito. No mesmo sentido, a opção de recolhimento do débito não indicaria, em nossa visão, que o Tribunal já decidiu ser devido o seu ressarcimento, mas sim que, caso o acusado reconheça ser ele devido, então, por economia processual, não será necessário oferecer defesa, bastando realizar o recolhimento e encaminhar comprovação. Isso, é de se pensar, estaria de acordo com a Constituição."

4.Ressalta, a seguir, o citado Ministro-Relator, no seu voto, a competência do relator a quo e o não cabimento de Pedido de Reexame contra decisão que converteu Relatório de Auditoria em Tomada de Contas Especial, ***verbis****:*

"9.Conforme a doutrina, não há interesse em recorrer quando a parte puder obter, por outro meio que não o recurso, o benefício que espera no processo (cf. Nelson Nery Júnior e Rosa Mara de Andrade Nery in Código de Processo Civil comentado, Editora Revista dos Tribunais, 2ª Edição, pg. 894). No presente caso, o responsável deseja que o Tribunal considere regulares todas as despesas mencionadas na alínea "c" do Acórdão, que foram objeto do expediente citatório. Assim, não há interesse em recorrer, pois pode o interessado obter esse mesmo benefício com a apresentação das razões de defesa requeridas pela citação, o que aliás já foi feito, restando ao Relator a quo o seu exame.

10.Por outro lado, vislumbro que a aceitação do recurso nos moldes em que propõe o Titular da 10ª SECEX representaria uma antecipação da análise das alegações de defesa apresentadas pelo responsável, cuja competência originária é do Relator a quo, invertendo-se, com isso, a ordem natural das fases do processo.

5.Acompanhando esse entendimento, entendo igualmente que não está sujeita a recurso a decisão do Tribunal que determinou a conversão do presente processo em Tomada de Contas Especial. Isto porque a conversão do processo de fiscalização em Tomada de Contas Especial, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/92, é meramente o meio de que dispõe o Tribunal para o prosseguimento de fiscalização tendente a apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano ao erário, quando existentes indícios mínimos e razoáveis de que tenha ocorrido. Assim, no momento da aludida conversão, ainda não há culpados ou responsáveis; portanto, ainda não foi iniciada a fase do contraditório, que passa a ocorrer a partir da citação, que permite aos inicialmente considerados responsáveis, assim identificados no processo, apresentarem as suas alegações de defesa. Nessa fase - conversão do processo em TCE - não há que se falar em recurso, pois que ainda não há decisão de mérito que tenha condenado ou emitido qualquer juízo acerca do suposto responsável eventualmente identificado no processo anterior de fiscalização.

6.No caso concreto, o MP/TCU impetrou recurso após a apresentação das alegações de defesa dos responsáveis. Ora, em se mostrando as argumentações dos responsáveis procedentes, o

caminho processual adequado seria o acatamento das alegações de defesa do responsável, e não a impugnação da decisão que determinou a realização da citação.

7.Isto posto, propõe-se que o presente recurso não seja conhecido.

8.A seguir, adentro no mérito do recurso, para caso o Tribunal entenda de modo diverso.

9.Em relação à responsabilidade do Sr. Lindolpho Alves, entendo que não assiste razão ao recorrente. Embora o responsável não tenha concorrido diretamente para a realização do aditivo contratual, era o ordenador de despesas responsável pelos pagamentos (fls. 246 do VP). Assim, considerando que o débito imputado deve decorrer de superfaturamento, como será visto adiante, não vejo como esse responsável não deva responder por esse débito. Tanto é assim, que o item 8.3 da decisão impugnada, não objeto de recurso, busca responsabilizar esse responsável pelas irregularidades ocorridas nos pagamentos/recebimentos desses materiais. Assim, alinho-me, neste ponto, às conclusões do parecer precedente.

10.Em relação aos valores impugnados, teço algumas consideraçoes. A SECEX a quo, às fls. 307/308, entende que há sérias dúvidas acerca da efetiva entrega dos três mil dormentes e propõe que os responsáveis respondam pelo total dos valores aditivados. Acontece que os motivos que levaram a Unidade Técnica a fazer tal proposta são aqueles constantes do item 8.3 da decisão impugnada, pelos os quais os responsáveis somente foram ouvidos em audiência. (fls. 320). Neste ponto, acompanho o Diretor da Unidade Técnica, com o endosso do Sr. Secretário, (fls. 320 do VP) no sentido de que a suposição da não entrega dos dormentes apenas com base nas impropriedades das notas fiscais é insuficiente para a caracterização do dano.

11.Isto posto, os valores propostos pelo MP/TCU são mais apropriados, visto que baseados em eventual superfaturamento na aquisição desses três dormentes. (fls. 43/44 do VP).

12.Insistindo que essas considerações de mérito devem ter lugar quando da análise das alegações de defesa dos responsáveis pelo TCU, propõe-se o não conhecimento do presente recurso."

3.O Sr. Secretário aquiesceu ao encaminhamento proposto pelo Sr. Diretor.

4.O Ministério Público junto ao TCU, por meio de seu Subprocurador-Geral, Jatir Batista da Cunha, assim se manifestou:

"(...)

Ante o que consta do processo, e em linha de concordância com os Dirigentes da SERUR, nos termos da instrução de fls. 333-335 do v.p., entendemos, com as devidas vênias, e dada a jurisprudência recentemente pacificada no âmbito desta Corte, não estar caracterizado o interesse recursal do Ministério Público, visto que ausente o requisito da necessidade de recorrer, prejudicando, portanto, a admissibilidade do Recurso.

Registre-se, por oportuno, que, seguindo a evolução jurisprudencial, o Regimento Interno/TCU aprovado pela Resolução n.º 155/2002 positivou a matéria, nos seguintes termos:

"Art. 279. Não cabe recurso de decisão que converter processo em tomada de contas especial, ou determinar a sua instauração, ou ainda que determinar a realização de citação, audiência, diligência, inspeção ou auditoria.

Parágrafo único. Se a parte intentar o recurso, a documentação encaminha será aproveitada como defesa, sempre que possível, sem prejuízo da realização da citação ou da audiência, quando for obrigatória".

Passamos, pois, à análise do mérito das questões, para o caso de o Tribunal posicionar-se pelo conhecimento da peça recursal.

A respeito, o Sr. Analista, limitando-se a analisar a pertinência de o Sr. Lindolpho integrar ou não a lide, manifesta-se pelo improvimento do Recurso, pois, "mesmo não tendo autorizado diretamente o reajuste, ao pagá-lo [o Sr. Lindolpho Alves Mansur] tornou-se solidário com o Sr. Marco Túlio F. de Carvalho" (fl. 331 do v.p.). De outra parte, o Sr. Diretor Substituto da SERUR, com o endosso do Titular da Secretaria, também opina pela mantença do Sr. Lindolpho Alves Mansur como responsável pela irregularidade objeto do item 8.2, alínea "b", da Decisão n.º 214/93 – Plenário, dada sua condição de ordenador de despesa. Quanto ao valor do débito, entretanto, acompanha o posicionamento do recorrente, entendendo que "os valores propostos

pelo MP/TCU são mais apropriados", visto que "baseados em eventual superfaturamento na aquisição desses três dormentes".

Da análise dos autos, concluímos que o Sr. Lindolpho Alves Mansur não deve, ao menos por ora, ser excluído da relação processual, mostrando-se apropriada sua citação. O objeto da citação, porém, pode ser restringido em parte, conforme pleiteado pelo recorrente.

Isso porque o multicitado item 8.2, alínea "b", da Decisão vergastada encerra duas irregularidades no que tange ao Processo nº 937/SR-2/91, quais sejam: a) prejuízo decorrente da aplicação de reajuste de preços; b) ausência de autorização da autoridade competente para o reajustamento, exigida no subitem 12.5 da Norma Geral de Contratação e Licitação - NGCL.

In casu, não cabe responsabilizar o Sr. Lindolpho Alves Mansur pela ausência de autorização para o reajustamento, de que trata o subitem 12.5 da NGCL, justamente porque o responsável não concorreu para essa irregularidade, dado que a autorização faltante era justamente a sua.

Pelo prejuízo decorrente da aplicação do reajuste de preços, todavia, ele pode e deve ser responsabilizado, visto que ordenou a despesa.

Vejamos, a respeito do assunto, a íntegra do relato da Equipe de Inspeção Extraordinária da então IRCE/MG (fls. 41 e 43-44 do v.p.):

"33.3 – Questionamos a aplicação do reajuste efetuado no processo, feita sem autorização do Superintendente e sem que estivesse previamente acordado entre as partes. Verifica-se da resposta de fls. 14 que o reajuste aplicado foi decorrente, segundo informação do Chefe do DESUP-2, do tempo transcorrido entre a data de emissão da OC n.º 918/SR-2/91 e da OC n.º 1093/SR-2/91, que a substituiu. Entretanto, não foi dito claramente de quem foi a autorização, pois consta do processo apenas a autorização do Diretor do DESUP-2 (fls. 79, doc. 4, anexo I). Além do mais, evidenciamos que a aplicação deste reajuste implica prejuízo para a SR-2.

(...)

34.11 No tocante à aplicação do reajuste efetuado na Ordem de Compra n.º 1093/SR-2/91 (fls. 79/80, doc. 4, anexo I), relativo ao fornecimento de 3.000 dormentes (v. subitem 33.3), consideramos improcedente pelos seguintes motivos:

34.11.1 – Não foi autorizado pelo Superintendente, nem estava acordado entre as partes pois não constava da instrução do DESUP-2, que serviu de base para o pedido de dispensa de licitação, conforme determina o subitem 8.2.3.9 – NGCL/RD 86/87 (fls. 55, doc. 2, anexo I), e, mais ainda, o subitem 12.5 da referida RD estabelece que poderá haver revisão do valor da proposta ou do instrumento contratual se ocorrer um desequilíbrio econômico-financeiro, mas a competência exclusiva para sua efetivação é do Superintendente-Regional.

34.11.2 – Merece ser avaliado sob dois pontos fundamentais o reajuste aplicado no valor de CR$ 10.489.304,25 (NF n.º 1743, de 22.11.91, fls. 142, doc. 7, anexo I):

*a – **o primeiro é que o valor total do reajuste poderá ser considerado improcedente, pois não havia autorização e não estava acordado. O valor cobrado pelo reajuste, conforme a fatura vencida em 22.12.91, foi pago em 26.11.91 (Borderô n.º 851/91 – Cr$ 6.850.354,82)**, mediante um desconto (Código 07, fls. 106-A, doc. 5, anexo I) de Cr$ 3.638.949,43 por ter a SR-2 antecipado o pagamento.*

b – o segundo refere-se ao fato de que, após aplicado reajuste de 94,5% (fls. 80 doc. 4 anexo I), o valor original do DBM, Cr$ 3.700,00, elevou-se a Cr$ 7.196,50, correspondendo a um acréscimo de Cr$ 3.496,50. Entretanto, verificamos que na mesma época da aplicação do reajuste (out/91), foi realizada uma outra compra de dormentes (Proc. 1.149/SR-2/91 – fls. 6) onde a mesma empresa cotou o preço do DBM em Cr$ 6.183,00, correspondendo a uma diferença a menor do valor reajustado de Cr$ 1.013,50 por unidade. Assim sendo, consideramos que se fosse aplicado o restabelecimento do equilíbrio financeiro, nos termos da citada norma, este não deveria ser superior a Cr$ 6.183,00.

34.11.3 – Assim, o devido à madeireira seria Cr$ 18.549.000,00 (3.000 x 6.183,00), se se restabelecesse o equilíbrio financeiro, nos termos do art. 55, II, d, do Dec.-Lei n.º 2.300/86 e art. 9º do Dec. 30, de 07.02.91. Neste caso, o valor do reajuste deveria ser de Cr$ 7.449.000,00 (6.183,00 x 3.000 – 3.700,00 x 3.000), considerando, ainda, o percentual de desconto obtido com pagamento antecipado, 34,7%, (3.638.949,43 : 10.489.304,25) teria a SR-2 desembolsado um montante de Cr$

4.864.197,00, inferior ao efetivamente gasto, ***ocorrendo nesta situação um prejuízo com o pagamento a maior de Cr$ 1.986.157,82 que deverá ser ressarcido aos cofres da Entidade por quem autorizou o reajuste.***

34.11.4 – Temos que considerar, também, que o reajuste não estava acordado entre as partes e não foi autorizado conforme as normas vigentes, o que nos faz relembrar os ensinamentos do eminente Prof. Hely Lopes Meirelles, in Licitação e Contrato Administrativo, cit. P. 116:

'Não é a concordância das partes que legitima as majorações de preços; é o contrato que há de autorizá-las, quando previstas no edital, na conformidade da legislação permissiva'" (destacamos).

Nesse contexto, temos que, em linha de concordância com o recorrente e os Dirigentes da SERUR, o valor presumido do débito deve ser fixado em Cr$ 1.986.157,82. Ademais, consideramos que, tendo o ordenador de despesa, no caso o Sr. Lindolpho Alves Mansur, Superintendente da RFFSA e autoridade competente, nos termos do item 12.5 da NGCL (fl.61 do vol. 1), para autorizar a revisão do instrumento contratual, autorizado o pagamento, perde relevância o fato de o reajuste de valor ter sido efetuado, a princípio, sem a autorização competente. Assim, não se mostra conveniente citar o Sr. Lindolpho Alves Mansur nem o Sr. Marco Túlio Fleury de Carvalho por essa irregularidade.

Destarte, manifestamo-nos, com as vênias de praxe, pelo não-conhecimento do presente Recurso de Revisão. Caso o nobre Relator entenda de modo diverso, opinando pela admissibilidade da peça, temos que lhe deva ser dado provimento parcial, para o fim de citar, solidariamente, os Srs. Lindolpho Alves Mansur e Marco Túlio Fleury de Carvalho, a fim de recolherem a importância de Cr$ 1.986.157,82, a partir de 26.11.91, ou apresentarem "justificativas relativamente ao prejuízo decorrente de reajuste de preços, no contrato atinente ao Processo n.º 937/SR-2/91, tendo sido fixado valor superior ao cotado pela mesma empresa fornecedora, na mesma época, para outra compra de dormentes (Processo n.º 1.149/SR-2/91)".

Por derradeiro, alertamos que, consoante se verifica no Relatório de Inspeção Extraordinária (fl. 41 do v.p., item 33 e seguintes) e nos expedientes de fls. 78-80 do vol. 1, o número correto do processo ora em análise é ***937****/SR-2/91, e não* ***935****/SR-2/91, como constou do item 8.2, alínea "b", da Decisão n.º 214/93 – Plenário (fl. 74 do v.p.)."*

É o Relatório.

VOTO

Anoto, desde já, minha anuência à proposta de encaminhamento fornecida pela Unidade Ténica e pelo Ministério Público. Conforme ressaltado na instrução do Sr. Diretor Substituto, a decisão impugnada configura decisão que apenas instaura processo de tomada de contas especial. Não resulta dela a imposição imediata de nenhuma sanção.

2.Veja-se, conforme ressaltado na instrução do Sr. Diretor e também no Parecer do eminente Subprocurador-Geral, Jatir Batista da Cunha, que poderão o Sr. Lindolpho Alves Mansur insurgir-se contra os pressupostos que ensejaram sua citação. Exatamente porque lhe será preservado, de forma irrestrita, o exercício do amplo direito de defesa, que consistirá no exame das peças de defesa produzidas pelo responsável, previstas na Lei nº 8.443/92.

3.Assim sendo e tendo em vista que existiam, nos autos, elementos mínimos que autorizavam a presunção de débito imputável ao referido responsável (vide item 8 da instrução do Sr. Analista e item 9 do Despacho do Sr. Diretor), há de se reconhecer a falta de interesse de agir do recorrente. Isso porque o recurso não se revela necessário à impugnação das premissas contidas no respectivo ofício de citação, uma vez que podem elas ser contraditadas por meio de alegações de defesa.

4.Esse, aliás, era o entendimento que se vinha consolidando no âmbito desta Corte e que recentemente passou a ser encampado pelo novo Regimento Interno deste Tribunal (vide art. 279, transcrito no trecho do Parecer do MP/TCU reproduzido acima).

5.Ressalto, por último, que foi consignado pelo Ministério Público (vide último parágrafo do citado Parecer) o equívoco na menção do número do Processo a que se fez referência na alínea "b" do item 8.2 da Decisão Recorrida. Entendo, a partir de avaliação preliminar, que tal falha não tenha trazido prejuízo aos responsáveis.

6.Isso porque foram encaminhados, por ocasião das citações, cópias do Relatório e do Voto que fundamentaram a referida decisão, onde se faz menção ás peças do processo em que se fundamentam a presumida irregularidade, o que teria permitido aos responsáveis compreensão dos motivos da citação. De qualquer modo, caberá ao Ministro Relator ***a quo*** *examinar a necessidade ou não de renovar a citação, em razão dessa falha.*

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões, 16 de abril de 2003.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 365/2003 - TCU - Plenário

1. Processo nº 375.295/1992-5.
2. Grupo I - Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão.
3. Interessado: Ministério Público/TCU.
4. Entidade: Superintendência Regional da RFFSA em Minas Gerais.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
   Relator da Decisão recorrida: Fernando Gonçalves.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Jatir Batista da Cunha.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos
8. Advogados constituídos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão, interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, contra a Decisão nº 214/93-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35 da Lei nº 8.443/92, em:

9.1 - não conhecer o presente Recurso de Revisão;

9.2 - encaminhar os presentes autos ao Gabinete do Ministro Relator **a quo**, para que se dê seguimento ao presente feito;

9.3 – alertar o Ministro Relator a quo sobre a questão suscitada pelo Ministério Público/TCU, a que se fez referência nos itens 5 e 6 do Voto supra.

10. Ata nº 13/2003 – Plenário

11. Data da Sessão: 16/4/2003 – Ordinária

12. Especificação do **quorum:**

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Adylson Motta, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler (Relator) e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

Grupo I - Classe - I - Plenário
TC – 001.352/2001-6
Natureza: Recurso de Reconsideração
Entidade: Fundação Hospitalar do Município de Ubatã - BA
Interessado: Fundação Hospitalar do Município de Ubatã - BA
Advogados Constituídos nos autos: Alzir Leopoldo do Nascimento (OAB/DF nº 6102) e Daniel Leopoldo do Nascimento (OAB/DF nº 15130)

Sumário: Denúncia sobre possíveis irregularidades na Fundação Hospitalar do Município de Ubatã/BA. Fiscalização **in loco**. Constatação de irregularidades. Conhecimento. Procedência. Conversão dos autos em tomada de contas especial. Determinações. Retirada da chancela de "sigiloso". Interposição de Recurso de Reconsideração. Não conhecimento. Ciência ao interessado.

Cuidam os presentes autos de Recurso de Reconsideração interposto pela Fundação Hospitalar do Município de Ubatã – BA contra a Decisão nº 1.108/2001 – Plenário (fl. 82 – vol. 1).

A mencionada Decisão originou-se de denúncia sobre possíveis irregularidades ocorridas naquela Fundação Hospitalar.

Esse **Decisum** assim está descrito:

"8.1 – conhecer das presentes Denúncias, com fundamento nos art. 212 e 213 do Regimento Interno/TCU, para considerá-las procedentes, ante os fatos registrado no Relatório de Auditoria nº 012/99 do Serviço de auditoria do Núcleo do Ministério da Saúde na Bahia;

8.2 – com base no art. 8º, § 1º, da Lei nº 8.443/92, determinar à Coordenação-Geral de Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Saúde que, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência, instaure e encaminhe a esta Corte Tomada de Contas Especial relativa às irregularidades constatadas pelo Serviço de Auditoria do Núcleo do Ministério da Saúde na Bahia envolvendo recursos do SUS repassados à Fundação Hospitalar do Município de Ubatã/BA em 1997;

8.3 – determinar ao Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Denasus que realize auditoria na Fundação Hospitalar do Município de Ubatã/BA, abrangendo o período de janeiro de 1998 a fevereiro de 2000, tendo em vista a ausência de informações que permitam concluir que as graves irregularidades constatadas pelo Serviço de Auditoria do Núcleo do Ministério da Saúde na Bahia na aludida Fundação, envolvendo recursos do SUS no ano de 1997, não continuaram a ser praticadas;

8.4 – encaminhar à Coordenação-Geral de Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Saúde e ao Denasus cópia do Relatório nº 012/99, às fls. 24/54 do Anexo I, a fim de subsidiar os trabalhos a que se referem os subitens 8.2 e 8.3 supra;

8.5 – retirar a chancela de 'sigilo' aposta aos presentes autos;

8.6 – encaminhar cópia desta deliberação, bem assim do Relatório e da Proposta de Decisão que a fundamenta, aos denunciantes e à Procuradoria da república em Ilhéus/BA;

8.7 – arquivar o presente processo."

Encaminhados os autos à Secretaria de Recursos (SERUR) para analisar o mérito do recurso, entendeu o Sr. Analista-Instrutor, com anuência do Sr. Diretor (fl. 46) e do Sr. Secretário (fl. 47), que o presente recurso não deveria der conhecido, *"pois as decisões que convertem processos de fiscalização em tomada de contas especiais ou que determinem a instauração de TCE possuem determinadas peculiaridades que as tornam irrecorríveis"*. (fl. 42)

Entretanto, quanto ao mérito, ante a possibilidade de o Tribunal conhecer do recurso, assim se manifestou o Sr. Analista-Instrutor, **in verbis**:

"*Argumento*

10.A recorrente alega inicialmente que as denúncias foram feitas por inimigos políticos, preocupados em denegrir a imagem do então Prefeito de Ubatã, Sr. Edson Neves, marido da Presidente da fundação.

Análise

11.O fato de as denúncias terem sido feitas por inimigos políticos não as invalida. O que importa são os elementos constantes dos autos e analisados por esta Corte, independentemente da origem das informações. Ademais, as conclusões constantes da Decisão recorrida baseiam-se no Relatório de Auditoria nº 12/99 do Serviço de Auditoria do Ministério da Saúde – Núcleo da Bahia (fls. 24/54 – anexo 1), e não nas informações prestadas pelo denunciante.

Argumento

12.O Sr. Almenísio Braga Lopes, prefeito de Ubatã/BA no período de 1997 a 2000, inimigo político do ex-Prefeito Edson Neves, promulgou a Lei nº 04/1997, extinguindo a Fundação Hospitalar. O Tribunal de Justiça da Bahia suspendeu os efeitos da mencionada lei. O prefeito buscou retomar as atividades do hospital encaminhando projeto de lei revogando a Lei nº 04/1997.

Análise

13.A tentativa do ex-Prefeito de reinstituir a Fundação Hospitalar do Município de Ubatã/BA não tem relação com a existência de irregularidades na entidade.

Argumento

14. As irregularidades relatadas no Relatório de Auditoria nº 12/99 do Serviço de Auditoria não procedem. O próprio Ministério da Saúde, atendendo pedido do ex-prefeito Almenísio, concluiu que não houve irregularidades na aplicação de recursos do SUS. A recorrente alega ainda que em breve haverá restabelecimento dos repasses.

Análise

15. A recorrente não apresentou qualquer documento que comprove a afirmação de que o Ministério da Saúde concluiu pela inexistência de irregularidades. Além disso, a Diretora do Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Denasus, Sra. Maria Aparecida Orsini de Carvalho Fernandes, em atenção à determinação contida no item 8.3 da decisão recorrida, enviou ao Tribunal expediente informando que os prejuízos causados ao erário foram apurados e que foram adotados os procedimentos com vistas ao ressarcimento ao Ministério da Saúde (fls. 90/91 – vol. 1). Portanto, o expediente infirma o argumento da recorrente.

16. A Diretora do Denasus encaminhou também o Relatório de Visita Técnica nº 04/2001 realizada na Fundação Hospitalar de Ubatã em abril de 2001. O relatório conclui que o hospital 'apresenta condições satisfatórias para atendimento aos usuários do SUS', desde que atenda algumas recomendações (fls. 93/102 – vol. 1). Ressalte-se que o referido relatório analisa apenas o aspecto operacional do hospital, sem entrar no mérito da existência de irregularidades.

CONCLUSÃO

17. Diante do exposto, propõe-se:

17.1não conhecer do presente Pedido de Reexame ou, alternativamente;

17.2conhecer do presente Pedido de Reexame interposto pela Fundação Hospitalar do Município de Ubatã/BA, para, no mérito, ser a ele negado provimento, mantendo-se os exatos termos da Decisão nº 1.108/2001-Plenário; e

17.3dar ciência à recorrente do inteiro teor da deliberação que vier a ser adotada pelo Tribunal, bem como do relatório e do Voto que a fundamentam." (fl. 43/45)

O Ministério Público junto ao TCU manifestou sua anuência à proposta uniforme da SERUR (fl. 49).

É o Relatório.

VOTO

Versa a espécie sobre Recurso de Reconsideração interposto pela Fundação Hospitalar do Município de Ubatã/BA contra a Decisão nº 1.108/2001-Plenário, por meio da qual foi determinada

a instauração de tomada de contas especial, a fim de apurar irregularidades na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) repassados à Fundação Hospitalar do Município de Ubatã/BA em 1997.

Nos termos do art. 33 da Lei nº 8.443/92, combinado com o art. 285 do Regimento Interno do TCU, caberá recurso de reconsideração em processo de prestação ou tomada de contas, mesmo especial.

A decisão atacada, originária de denúncia, apenas determinou a instauração de tomada de contas especial, para que fossem apuradas irregularidades na aplicação de recursos oriundos do Sistema Único de Saúde por parte da Fundação Hospitalar do Município de Ubatã/BA.

Aquela Decisão não analisou tomada ou prestação de contas, motivo por que não se constitui remédio processual adequado o recurso de reconsideração. Não há falar em princípio da fungibilidade recursal no presente caso, em virtude de não haver instrumento processual legal para atacar a multicitada Decisão.

Ademais, é pacífico o entendimento neste Tribunal de que não cabe recurso contra decisão que determina instauração de tomada de contas especial, uma vez que o mérito não foi analisado. Não há falar, portanto, em recurso contra decisão que não tenha adentrado o mérito de prestação ou tomada de contas, ainda que especial.

Em que pese a lúcida análise feita pelo Sr. Analista-Instrutor dos argumentos apresentados pela recorrente, com a qual este Relator concorda, deixo de considerá-la, em virtude do não conhecimento da peça como recurso de reconsideração, conforme pareceres uniformes integrantes dos autos.

Ante o exposto, em linha de concordância com a Secretaria de Recursos e o Ministério Público junto ao TCU, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, 16 de abril de 2003.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 366/2003 - TCU - Plenário

1. Processo nº 001.352/2001-6
2. Grupo: I - Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração
3. Interessada: Fundação Hospitalar do Município de Ubatã - BA
4. Entidade: Fundação Hospitalar do Município de Ubatã - BA
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
5.1 Relator da Deliberação Recorrida: Auditor Marcos Bemquerer Costa
6. Representante do Ministério Público: Dr. Paulo Soares Bugarin
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos
8. Advogados constituídos: Dr. Alzir Leopoldo do Nascimento (OAB/DF nº 6102) e Dr. Daniel Leopoldo do Nascimento (OAB/DF nº 15130)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Recurso de Reconsideração, interposto pela Fundação Hospitalar do Município de Ubatã - BA, contra Decisão nº 1.108/2001-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 - não conhecer do presente Recurso de Reconsideração, uma vez não preenchidos os requisitos de admissibilidade, de acordo com o art. 33 da Lei nº 8.443/92, combinado com o art. 285 do Regimento Interno do TCU;

9.2 - dar ciência deste Acórdão à interessada, bem como do Relatório e Voto que o fundamentaram.

10. Ata nº 13/2003 – Plenário

11. Data da Sessão: 16/4/2003 – Ordinária

12. Especificação do **quorum:**

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Adylson Motta, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler (Relator) e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

Grupo II - Classe I – Plenário

-TC- 007.312/2000-0.

-Natureza: Pedido de Reexame em processo original de Solicitação de Auditoria.

-Unidades Jurisdicionadas: Ministério do Esporte e Turismo – Ministério das Relações Exteriores e Instituto Brasileiro do Turismo – EMBRATUR.

-Interessado: Cesário Melantônio Neto – CPF 162.898.621-20.

Sumário: Pedido de Reexame do Acórdão 292/2001 – Plenário. Serviços realizados sem cobertura contratual. Ausência de dano ao erário e de má-fé. Inexistência de nexo de causalidade entre a conduta do responsável e o resultado ilícito. Interesse público atendido. Conhecimento e provimento do recurso. Alteração parcial do Acórdão recorrido. Ciência ao interessado.

RELATÓRIO

Versam os autos sobre Pedido de Reexame do Acórdão 292/2001-Plenário (f. 02/10, volume 8) formulado pelo Sr. Cesário Melantônio Neto, Embaixador do Brasil em Teerã, na qualidade de Comissário-Geral do Brasil para a Exposição Universal de Hannover/2000.

2.Por intermédio do mencionado Acórdão, o Tribunal, ao apreciar processo de auditoria nas despesas realizadas com o pavilhão do Brasil na Exposição Universal de Hannover, na Alemanha, rejeitou as razões de justificativa do recorrente, aplicando-lhe multa de R$ 10.000,00, pelo fato de permitir a realização de serviços pela empresa Dell'Art Produções Artísticas Ltda sem a devida cobertura contratual, assim como o pagamento de US$ 1.645.639,05 à empresa Perich/Evidência Comunicação e Publicidade Ltda., também sem amparo contratual e sem confrontar os preços cobrados com aqueles praticados no mercado.

3.A Secretaria de Recursos examinou o feito, opinando pelo conhecimento e não provimento do recurso, pois entendeu que o interessado não inovou, apresentando os mesmos argumentos que o Tribunal examinou quando proferiu o Acórdão recorrido (f. 21/28, vol. 8).

4.O Ministério Público, num primeiro momento, manifestou-se de acordo com a proposta da Unidade Técnica (f. 29, vol. 8), conforme consignado no expediente do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.

5.O insigne Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, Dr. Lucas da Rocha Furtado, elaborou o parecer de f. 346/349, volume principal, por intermédio do qual propõe o provimento do recurso e a insubsistência dos itens 8.1, 8.2, 8.3 e 8.4 do Acórdão 292/2001, pelas razões a seguir expostas.

"....

Embora não se tenha notícia da existência de instrumento contratual que contemplasse os serviços prestados pela empresa Dell'arte, o destaque orçamentário do MET foi efetuado em 24.05.2000, tendo o pagamento à referida empresa sido feito pelo MRE em 05.06.2000. Não se pode perder de vista que a exposição foi inaugurada em 01.06.2000.

Com relação à empresa Perich/Evidência, embora o orçamento inicial tenha sido apresentado em 05.05.2000, e o respectivo pagamento efetivado somente em 05.09.2000, a urgência na prestação dos serviços se verificou, ao contrário do que vêm defendendo as instruções precedentes, pelo simples fato de a exposição ter sido inaugurada justamente em 01.06.2000, praticamente três meses antes do indigitado pagamento. Não se pode olvidar, ainda, que o valor pago à Perich/Evidência ficou abaixo do inicialmente previsto.

Além disso, não há nos autos qualquer indício de irregularidade no que concerne à capacidade das referidas empresas para os serviços que foram prestados. Sem pretender, entretanto, efetuar juízo definitivo sobre a ilicitude das ocorrências que foram objeto do presente feito, observo, em análise preliminar, que a inexistência de instrumento contratual teria a sua gravidade atenuada em razão de não se encontrar associada a sobrepreço nem, tampouco, a inexecução de serviços.

Especificamente em relação aos serviços audiovisuais, poder-se-ia até aceitar que eles estavam, em última análise, contemplados na cláusula segunda, alínea "d", do contrato de prestação de serviços celebrado pela agência Artplan Prime Publicidade Ltda. com a empresa Perich/Evidência (fls. 242/245 do volume 1), conforme alega o Sr. Cesário Melantônio Neto no memorial apresentado, o que afastaria, por si só, a irregularidade atinente à ausência de instrumento contratual nesse caso específico.

Vale lembrar que solução similar já foi acolhida por esta Corte nestes mesmos autos, aceitando o fato de ter sido utilizado o contrato firmado entre o o Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) e a Artplan Prime para a consecução da montagem do Pavilhão do Brasil em Hannover. Tendo em vista que a exposição teria início em 01.06.2000, data em que todos os serviços deveriam estar concluídos, e não restando ao Embratur tempo hábil para proceder a licitação específica, a solução encontrada foi a utilização do contrato já celebrado com a empresa Artplan Prime, que, por sua vez, procedeu à subcontratação da Perich/Evidência.

Quanto a esse mesmo fato, as razões de justificativa e os esclarecimentos acostados aos autos, exaustivamente analisados pelo órgão técnico deste Tribunal, lograram, conforme assinalou o Ministro Humberto Souto no voto condutor da Decisão nº 1.092 – Plenário, evidenciar que os atos praticados não trouxeram prejuízos ao erário.

(...).

O fato de a condução das ações relativas à exposição de Hannover passar a ser de responsabilidade do Comissariado-Geral não pode dar azo, por si só, a que se conclua no sentido de ter o Sr. Cesário Melantônio Neto dado autorização para que os aludidos pagamentos fossem feitos sem a devida formalização de instrumento contratual, sobretudo porque não foram indicados, nas instruções precedentes, documentos que evidenciassem ter havido, de fato, essa autorização.

(...).

As ações empreendidas, embora não tenham sido irretocáveis, visaram à realização do interesse público, não implicaram dano ao erário nem evidenciaram má-fé. Ainda que se conclua pela violação a normas legais, entendo que os atos perpetrados, consideradas as circunstâncias que os cercavam, não se revestiram de gravidade suficiente para justificar a imposição de multa, não podendo, tampouco, ser atribuídos exclusivamente ao Sr. Cesário Melantônio Neto. Destarte, entendo que a determinação contida no subitem 8.5 da Decisão Plenária nº 1092/2000 é suficiente para assegurar que, em futuras contratações, não venham a se repetir as mesmas falhas, ora justificadas pelas circunstâncias especiais indicadas no caso em apreço"

VOTO

Verifico que o orçamento das despesas de construção do Pavilhão de Hannover, conforme consta dos autos, foi apresentado em 05.05.2000, enquanto o destaque de crédito foi efetuado em 24.05.2000, e a Exposição inaugurada no dia 01.06.2000. Diante disso, acredito que o exíguo prazo de tempo decorrido entre a data do destaque e a data de inauguração do evento não permitira a instauração de um procedimento licitatório para escolha do prestador de serviços. Nesse caso, a meu ver, ficou caracterizada uma situação de licitação dispensável, em razão da urgência na contratação, conforme previsto no artigo 24, inciso IV, da Lei 8.666/93, pois a participação do Brasil na Exposição de Hannover era de interesse público, visto que visava incrementar o turismo mediante a divulgação do país no exterior.

2.O fato de a participação do Brasil no aludido evento ter sido prevista algum tempo antes da inauguração da feira não prejudica esse entendimento, dada as circunstâncias que envolveram o caso. Vale lembrar que a parte operacional do evento esteve inicialmente a cargo do Embratur, por delegação do Ministro do Esporte e Turismo, passando em seguida à alçada de um Comissariado especialmente criado para esse fim, indefinições que, certamente, provocaram atrasos nas iniciativas necessárias.

3.No tocante ao instrumento contratual, discordo das afirmações que indicam a sua obrigatoriedade. Na prestação de serviços ajustados via dispensa ou inexigibilidade de licitação, cujo valor seja equivalente aos limites estabelecidos para tomada de preços e concorrência, a formalização do instrumento contratual de fato é obrigatória, como determina o artigo 62, **caput**, da Lei 8.666/93. Contudo, no § 4º desse mesmo artigo, é prevista a possibilidade de dispensa do instrumento contratual, independentemente do seu valor, nos casos de compra para entrega imediata e integral dos bens e serviços adquiridos, da qual não resulte obrigações futuras, sendo permitido que o contrato seja substituído por carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução do serviço, instrumentos bem mais singelos que um contrato. O objetivo desse permissivo é desburocratizar o procedimento de compra naquelas hipóteses em que esteja evidenciado que o contrato será de pouca serventia para a Administração Pública devido à ausência de riscos na aquisição em questão.

4.No caso vertente, o objetivo buscado pela Administração foi a construção do pavilhão do Brasil na Feira de Hannover pela empresa Perich/Evidencia e a prestação de serviços audiovisuais. Pelo que consta dos autos, a empresa construiu o pavilhão e os serviços audiovisuais, a cargo da Dell'Art Produções Artísticas Ltda., foram regularmente prestados, sendo o pagamento feito em 05.09.2000, três meses após a inauguração da Exposição. A meu ver, em que pese o pagamento ter sido efetuado três meses após a entrega dos serviços, esse caso se enquadra perfeitamente na situação prevista no artigo 62, § 4º, da Lei 8.666/93, já que tal tipo de aquisição se assemelha a uma compra de produtos ou serviços com pagamento imediato, sem garantias futuras. Essa situação deixou evidente que não havia necessidade de formalização de um contrato, pois a Administração dispunha de outros mecanismos para resguardar-se de um eventual prejuízo. Assim, caso ocorressem falhas por parte dos prestadores dos serviços, bastaria ao gestor não receber a obra, bloqueando os pagamentos do serviços, e liberando-os somente após a regularização das impropriedades. O risco da contratação, portanto, seria praticamente inexistente.

5.Isso não quer dizer que a Administração pode ajustar negócios de maneira informal. Na hipótese em exame, o gestor deveria ter providenciado a emissão de um dos documentos relacionados no § 4º a que me referi, o que proporcionaria regularidade plena ao ato administrativo em questão. Isso não foi feito, creio eu, pelo fato de, naquela oportunidade, já haver um instrumento vinculando os créditos à aquisição dos bens e serviços necessários à instalação e funcionamento do Pavilhão de Hannover, qual seja, o 2º termo aditivo ao contrato 031/99 (cláusula 2.1, f. 35 do TC 006.976/2000-5) formalizado pelo EMBRATUR com a Empresa ARTPLAN PRIME, que subcontratou a montagem, desmontagem e manutenção do pavilhão. Tudo isso, creio eu, torna a ausência de contrato uma falha de menor importância, especialmente quando consideramos que os trabalhos foram realizados a contento.

6.Desse modo, acredito tratar-se de uma falha de caráter eminentemente formal, como em linhas gerais demonstrou o Sr. Procurador-Geral do Ministério Público em seu parecer (f. 346/349, volume principal), o que torna por demais severa a penalidade de multa aplicada pelo Tribunal ao

recorrente, sendo suficiente, em meu entendimento, a expedição de determinação corretiva por parte desta Corte.

7.Com relação aos valores pagos à empresa contratada, o gestor, de fato, deveria ter apresentado a justificativa do preço ajustado com a prestadora de serviços, consoante exigido no artigo 26, inciso III, do Estatuto das Licitações. Nada obstante, verifico que o preço inicialmente proposto foi reduzido pela proponente, o que evidencia negociações por parte dos responsáveis pela contratação. Ademais, está assente nos autos que os valores são compatíveis com aqueles cobrados pelas empresas contratadas pelos demais países participantes do evento (f. 32, volume 6). Nesse sentido, creio que o assunto, também, possa ser resolvido mediante determinação deste Tribunal dirigida ao Embratur e ao Ministério das Relações Exteriores, para que evitem repetir esse tipo de impropriedade.

8.Por último, verifico que o processo deve retornar ao relator original, Exmo. Sr. Ministro Humberto Guimarães Souto, para que sejam examinadas as diligências e audiências consignadas na Decisão 1092/2000-Plenário (f. 231, volume principal), consoante registrado no despacho de f. 305/306 do volume principal.

Diante disso, com as vênias de estilo, e em consonância com o parecer do Sr. Procurador-Geral do Ministério Público, Voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao descortino deste egrégio Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de abril de 2003

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 367/2003 - TCU – Plenário

1.Processo: TC-007.312/2000-0.

2.Grupo II - Classe: I - Assunto: Pedido de Reexame em processo de Solicitação de Auditoria originário da Câmara dos Deputados, relativo à Exposição Universal de Hannover/2000.

3. Interessado: Cesário Melantônio Neto – CPF 162.898.621-20.

4.Unidades Jurisdicionadas: Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Esporte e Turismo e Instituto Brasileiro do Turismo – Embratur.

5.Relator: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Iram Saraiva.

6.Representantes do Ministério Público: Dr. Marinus Eduardo De Vries Marsico, Procurador, e Dr. Lucas da Rocha Furtado, Procurador-Geral.

7.Unidade Técnica: Serur.

8. Advogado constituído nos autos: não atuou.

9.Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Pedido de Reexame formulado pelo Sr. Cesário Melantônio Neto, Comissário-Geral do Brasil para a Exposição Universal de Hannover/2000, contra o Acórdão 292/2001-Plenário, por meio do qual o Tribunal rejeitou as razões de justificativa apresentadas pelo interessado com relação à permissão para realização de serviços sem cobertura contratual e pagamento de serviços sem assegurar-se de que os preços praticados eram compatíveis com os preços de mercado, aplicando-lhe a multa de R$ 10.000,00.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento no artigo 48 da Lei 8.443/92, c/c artigo 286 do Regimento Interno, e ante as razões expostas pelo Relator, em determinar a realização de diligência para ser verificado se os preços contratados foram compatíveis com os preços praticados pelo mercado.

10. Ata nº 13/2003 – Plenário

11. Data da Sessão: 16/4/2003 – Ordinária

12. Especificação do **quorum:**

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Adylson Motta, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha (Relator), Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

12.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Presidente

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – PLENÁRIO

TC–013.631/1997-7 (com 4 volumes)
Natureza: Pedido de Reexame
Entidade: Conselho Regional de Odontologia – CRO/SP
Recorrente: Conselho Regional de Odontologia – CRO/SP (CNPJ: 61.697.546/0001-38)
Advogados:
- William Roberto Grapella, OAB/SP nº 68.734;
- Heloisa Barros Uelze, OAB/SP nº 117.088;
- Amauri dos Santos Maia, OAB/SP nº 98.295-E.

Sumário: Pedido de Reexame contra Decisão do TCU que determinou ao Conselho Regional de Odontologia de São Paulo que se abstivesse de admitir pessoal sem prévia realização de concurso público. Conhecimento. Não-provimento. Ciência ao recorrente.

RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, o parecer da Serur, da autoria do ACE Ney Soares Sette, com o qual concordaram os dirigentes daquela Unidade Técnica:

"Trata-se de processo relativo a denúncia em que se noticiam irregularidades no Conselho Regional de Odontologia de São Paulo – CRO/SP.

HISTÓRICO

2.O desenvolvimento regular do processo culminou na Decisão Plenária n° 1.044/2001 (fls. 254/259 do volume principal), mediante a qual o Tribunal conheceu da denúncia para, considerando-a parcialmente procedente:

'8.2 – determinar ao Conselho Regional de Odontologia de São Paulo – CRO/SP que se abstenha de admitir pessoal sem prévia realização de concurso público, ante o disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal e no Enunciado 231 da Súmula da Jurisprudência predominante desta Corte;'

3.Outras ações também foram ordenadas pelo Tribunal, todavia não requerem comentários, visto que o presente processo torna a ser submetido a exame apenas em razão do subitem acima transcrito, com o Pedido de Reexame interposto pelo Presidente da entidade em comento (constante às fls. 01/27 deste volume 4), irresignado com a referida determinação.

ADMISSIBILIDADE

4.Efetuado o exame de admissibilidade prévio às fls. 29/30 deste volume 4, o Exm° Relator sorteado, Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, após admitir o recurso, determinou fossem os autos encaminhados a essa Secretaria de Recursos para instrução.

MÉRITO

ARGUMENTOS DO RECURSO

5.Inicialmente, o Recorrente salienta que tanto o Conselho Federal quanto os Conselhos Regionais de Odontologia 'detém personalidade jurídica própria, com autonomia administrativa e financeira, conforme art. 2° da Lei n° 4.324/64, que os instituiu'; que o art. 59 do Decreto n° 68.707/71 (que regulamentou a referida lei) estabelece que 'o pessoal a serviço do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Odontologia é regido pela legislação trabalhista e inscrito no Instituto Nacional da Previdência Social'; que, portanto, não sendo os empregados dos referidos Conselhos 'funcionários públicos', visto que 'submetem-se à legislação trabalhista', suas contratações prescindem de concurso público.

6.O Recorrente desenvolve sua argumentação trazendo a lume dois julgados do STJ que se prestam a corroborar a alegada condição de celetista dos empregados dos referidos Conselhos, salientado ainda que esta condição também se dessume do fato de a entrada em vigor da Lei n° 8.112/90 (especialmente o art. 243) não haver revogado tacitamente o art. 1° do Decreto-lei n° 968/69, que dispõe que às entidades fiscalizadoras de profissões liberais não se aplicam 'as normas legais sobre pessoa e demais disposições de caráter geral, relativas à administração interna das autarquias federais'. Diante destes argumentos, segundo o Recorrente, 'resta claro que não há obrigatoriedade de concurso público para a contratação em tais autarquias, (...), com conseqüente inaplicabilidade do disposto no art. 37, II, da Carta Política'.

7.Em seqüência aos argumentos iniciais acima colocados, o Recorrente aduz a superveniência da Lei n° 9.649/98, em especial o § 3° de seu art. 58, que reitera o 'regime celetista para conselhos de fiscalização de profissão regulamentada'. Neste sentido, salienta que o Supremo Tribunal Federal – STF 'aferiu' a constitucionalidade daquela norma, por ocasião do julgamento da Medida Cautelar na Adin n° 1717-6, ao considerar prejudicada referida ação em face do § 3° mencionado, em virtude do advento da Emenda Constitucional n° 19, de 04/06/1998.

8.Prossegue a argumentação afirmando a 'existência de autorizações judiciais para que se proceda contratações sem concurso público'. Para tanto, colaciona a sentença prolatada pelo Exm° Juiz Federal da 13ª Vara Cível de São Paulo (fls. 20/25 deste volume 4), que negou a segurança requerida pelo Sindicato dos Servidores das Autarquias de Fiscalização do Exercício Profissional no Estado de São Paulo – Sinsexpro, contra ato do então Presidente do Conselho que ora se cuida, inclusive no que diz respeito às contratações sem concurso. Junta também a decisão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região no Agravo de Instrumento em que o CRO/SP pede a suspensão da liminar concedida por Juiz Federal em ação popular promovida em face das contratações efetuadas por aquela entidade, sem concurso público (fls. 26/27 deste volume 4).

9.Finalizando, o Recorrente menciona o fato de vários outros Conselhos de Classe também procederem contratações de empregados sem a realização de concurso público, o que é efetuado com fundamento na legislação pertinente, consoante 'remansosa jurisprudência sob a matéria'.

ANÁLISE DOS ARGUMENTOS

10.De início, cumpre assinalar que o conteúdo dos argumentos ora utilizados não diferem em quase nada do contido nas justificativas dos responsáveis ouvidos em audiência, inclusive as do Recorrente (fls. 156/223 do volume principal). Assim é que podemos verificar na síntese constante dos itens 5, 6 e 7 supra que o Recorrente tece toda uma dissertação, juntamente com os precedentes judiciais que apresenta e colaciona (fls. 20/27), para salientar a condição de celetistas dos empregados do CRO/SP e, a partir dessa condição, deduzir que não necessitam ser admitidos mediante aprovação em concurso público.

11.Ora, esta colocação foi expressamente rechaçada pelo ilustre Relator da decisão recorrida, conforme consignado nos itens 5 e 6 da Proposta de Decisão às fls. 257/258 do volume principal. Ademais, no tocante à Adin 1.717-6 que o Recorrente pretende utilizar em seu favor, aquele precedente judicial também foi utilizado pelo Relator, naquela mesma Proposta de Decisão, fazendo parte dos fundamentos que vieram a dar suporte à decisão atacada.

12.Neste aspecto, contudo, é correta a assertiva do Recorrente de que o STF manteve 'inequívoca a vigência do § 3° do art. 58 da Lei n° 9.649/98' (dispositivo que consigna a condição de celetista aventada). Todavia, este fato apenas afasta a imposição que esta Corte de Contas vinha estabelecendo – respaldada pelo STF (MS 21.797-9, v. itens 17 e 18 à f. 247 do volume principal e

fls. 82/92 do volume 3) – aos Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional para que adotassem o regime da Lei n° 8.112/90. Cumpre anotar que o acolhimento por parte deste Tribunal de Contas, e também do STF, da tese de que os servidores de qualquer autarquia poderiam ser regidos pela legislação trabalhista deu-se em razão do advento da Emenda Constitucional n° 19/98.

13.No que concerne à alegação inserida no item 08 supra, 'existência de autorizações judiciais para que se proceda contratações sem concurso público', isto também é ilação do recorrente. O fato de haver sido denegada a segurança requerida pelo Sinsexpro não significa uma 'autorização judicial' ao CRO/SP, tampouco obriga o TCU a adotar tal entendimento. Certamente uma ação judicial que venha a culminar no pronunciamento do STF terá um desfecho diverso do Mandado de Segurança colacionado pelo Recorrente, mesmo porque o voto do Exm° Ministro Maurício Corrêa – o qual também é utilizado como fundamento pelo MM. Juiz prolator da sentença daquele Mandado – restou vencido, conforme se verifica no mencionado item 18 à f. 247 do volume principal.

14.O argumento supra, assinale-se, também é pertinente em face do Agravo de Instrumento cuja cópia foi juntada às fls. 26/27 deste volume 4. A suspensão da liminar então obtida pelo CRO/SP acerca da contração de servidores sem a realização de concurso público – e mesmo o precedente utilizado para fundamentar esta suspensão de liminar (que da mesma forma cuida da suspensão de uma liminar deferida) – não tem o condão de 'autorizar' o CRO/SP e, novamente, tampouco obriga o TCU a adotar tal entendimento.

15.Note-se, a respeito, a gama de decisões desta Corte sobre a matéria, colacionadas no relatório que fundamenta a decisão recorrida, bem como o entendimento do STF (MS-21322/DF) apontado pelo Relator em sua Proposta de Decisão.

16.Por fim, cabe ainda uma última explanação. Ao final de suas razões, o Recorrente assevera que 'a restrição imposta por este E. Tribunal de Contas (...) impede o Conselho recorrente de desempenhar as suas atividades regulares'. De fato, talvez isto ocorra em uma administração pouco previdente. Conforme fazem diversas entidades da Administração Federal, e até alguns órgãos, nada impede a realização de concurso público para compor um quadro de reserva por parte dos Conselhos. Ademais, é válido observar, ainda, que, praticamente, os ônus dos certames são custeados pelos concorrentes e, por outro lado, que a liturgia dos concursos não são nem precisam ser iguais, visto que se deve atentar para as possíveis vagas a serem preenchidas – o que é comum a todos é a observância dos princípios atinentes à administração pública, notadamente os da moralidade, impessoalidade, isonomia e publicidade (v. Decisão 160/1996 – Segunda Câmara).

CONCLUSÃO

17.Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo que:

a) seja o presente Pedido de Reexame conhecido, nos termos dos arts. 32 e 48 da Lei n. 8.443/92, para, no mérito, ser-lhe negado provimento, mantendo-se inalterada a Decisão n° 1044/2001 – TCU – Plenário;

b)seja o recorrente informado da deliberação que vier a ser proferida."

É o Relatório.

VOTO

Verifico que o presente Pedido de Reexame merece ser conhecido por este Tribunal, porquanto atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 33, evocado pelo art. 48, parágrafo único, da Lei nº 8.443/92.

2.Quanto ao mérito, observo que o recorrente não logrou trazer aos autos nenhum elemento novo capaz de ensejar a reforma da decisão recorrida. Com efeito, todos os argumentos trazidos pelo recorrente foram rebatidos na análise conduzida pela Serur, à luz, inclusive, de vários *decisa* deste Tribunal em matérias correlatas, como, por exemplo, os acórdãos 042/2002-TCU-1ª Câmara, 179/2000-TCU-Plenário e 013/2001-TCU-Plenário.

Ante o exposto, concordando com o parecer da Unidade Técnica, VOTO por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

Sala das Sessões, em 16 de abril de 2003.

Augusto Sherman Cavalcanti
Relator

ACÓRDÃO Nº 368/2003 – TCU – PLENÁRIO

1. Processo: TC–013.631/1997-7 (com 4 volumes).
2. Grupo: I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame.
3. Recorrente: Conselho Regional de Odontologia – CRO/SP (CNPJ 61.697.546/0001-38).
4. Entidade: Conselho Regional de Odontologia – CRO/SP.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
5.1. Relator da Deliberação Recorrida: Auditor Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Serur.
8. Advogados: William Roberto Grapella, OAB/SP nº 68.734; Heloisa Barros Uelze, OAB/SP nº 117.088; Amauri dos Santos Maia, OAB/SP nº 98.295-E.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Pedido de Reexame interposto pelo Conselho Regional de Odontologia de São Paulo, contra a Decisão nº 1044/2001 – TCU – Plenário, que, em processo de Denúncia, determinou àquela entidade que se abstivesse de admitir pessoal sem prévia realização de concurso público.

Considerando que foram atendidos os requisitos de admissibilidade insculpidos no art. 33, c/c o art. 48, parágrafo único, da Lei nº 8.443/92;

Considerando que a recorrente não trouxe aos autos *elementos novos capazes de reformar a decisão recorrida;*

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 15, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e art. 48, c/c o art. 33, da Lei n° 8.443/92, em:

9.1. conhecer do Pedido de Reexame interposto pelo Conselho Regional de Odontologia de São Paulo para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se, nos seus exatos termos, a Decisão nº 1044/2001 – TCU – Plenário;

9.2. dar ciência desta deliberação à recorrente.

10. Ata nº 13/2003 – Plenário
11. Data da Sessão: 16/4/2003 – Ordinária
12. Especificação do **quorum:**
12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Adylson Motta, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Presidente

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – PLENÁRIO

TC–007.556/2000-5 (com 2 volumes)
Natureza: Recurso de Reconsideração
Entidade: Escola Agrotécnica Federal de Castanhal/PA
Recorrente: Leonardo Munehiro Shimpo (CPF 002.744.372-87)

Sumário: Recurso de Reconsideração contra Decisão do TCU determinando à Escola Agrotécnica Federal de Castanhal/PA que adotasse providências no sentido de que o recorrente efetuasse o recolhimento aos cofres daquela entidade recursos recebidos a título de diárias. Conhecimento. Inexistência de fatos novos. Não-provimento. Ciência ao recorrente.

RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, o parecer da Serur, da autoria do Analista Edson José Zanotto, com o qual concordaram os dirigentes daquela Unidade Técnica:

"1.Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Diretor Geral da Escola Agrotécnica Federal de Castanhal – Pará, Sr. Leonardo Munehiro Shimpo, contra o Acórdão nº 209/2001 - Plenário, com fundamento nas razões e nos fatos expostos na peça recursal de fls. 01/02 – Vol. 2, e nos documentos de fls. 03/08 – Vol. 2.

HISTÓRICO

2.Em sessão de 22/08/2001, o Plenário deste Tribunal, ao apreciar o processo que versa sobre a prestação de contas da Escola Agrotécnica Federal de Castanhal/PA – EAFC/PA, relativa ao exercício de 1999, de responsabilidade dos Srs. José Ferreira dos Santos, Clerle Santos Costa e Leonardo Munehiro Shimpo, proferiu o Acórdão nº 209/2001, Ata 34/2001 (fls. 352/353 do Vol. 1), por meio do qual decidiu julgar as contas regulares com ressalva, dando quitação aos responsáveis, tendo proferido, dentre outras, a seguinte determinação:

'8.2. determinar à Escola Agrotécnica Federal de Castanhal que:

(...)

8.2.16. adote providências no sentido de que o Sr. Leonardo Munehiro Shimpo efetue, nos termos do art. 59 da Lei nº 8.112/90 e art. 8º, parágrafo único, do Decreto nº 343/91, o recolhimento aos cofres da Escola Agrotécnica Federal de Castanhal/PA da quantia de R$ 9.000,00 (nove mil reais), recebida a título de diárias, na qualidade de Coordenador do Plano de Educação Profissional - PEP, não restando comprovados os afastamentos que fundamentariam a concessão dos recursos;

(...)'

3.Inconformado com esse decisum, o Sr. Leonardo Munehiro Shimpo interpôs o presente Recurso de Reconsideração com vistas à reforma do Acórdão no sentido de que não 'seja compelido a devolver o valor integral das diárias impugnadas' (fl.2).

ADMISSIBILIDADE

4.No que concerne à admissibilidade, a análise dos autos permite ratificar o exame prévio de fls. 09/10 do vol. 2, razão pela qual o presente Recurso de Reconsideração deve ser conhecido.

MÉRITO

ARGUMENTO DO RECURSO

5.O recorrente informa que as diárias apontadas pelo Órgão de Controle Interno tinham por finalidade atender às despesas com deslocamento do Coordenador do Programa de Educação Profissional (PEP), a diversos municípios do seu Estado, objetivando a implantação de vários cursos anualmente programados.

6.Alega que as diárias, em diversas vezes, não podiam ser pagas com antecedência, já que os recursos do Programa não eram repassados regularmente, condicionando, para atendimento do cronograma imposto, a necessidade de deslocamento sem prévio recebimento, sendo as diárias, nesses casos, pagas em datas subseqüentes. Alega ainda que os deslocamentos, muitas vezes, realizavam-se em finais de semana.

7.Para fins de comprovar os deslocamentos aos diversos municípios para coordenar os trabalhos relacionados ao referido programa, apresentou, em anexo, cópia do cronograma geral de execução dos cursos realizados nas comunidades rurais e assentamentos.

8.Alega que não pode ser penalizado, ou sofrer prejuízos, pela suposta irregularidade apontada pela auditoria interna, que, segundo o mesmo, sequer procurou analisar os documentos comprobatórios de que os deslocamentos de fato ocorreram.

9.Afirma que jamais agiu de má-fé, e que, se houve erro, esse foi causado por excesso de diligência e responsabilidade em cumprir os compromissos assumidos, os quais não poderiam ser preteridos pelo rigoroso formalismo a que estava imposto.

ANÁLISE

10.A determinação pela devolução das diárias é decorrente, principalmente, de não ter o responsável conseguido comprovar o seu efetivo deslocamento para exercer a coordenação dos trabalhos nos locais dos eventos, conforme depreende-se do texto do Ministério Público junto ao Tribunal, citado no Relatório do Ministro-Relator (item ‘6’ do Relatório do Ministro Relator):

‘6.Ao apreciar a matéria, assim se expressou o representante do Ministério Público junto ao Tribunal:

‘(...)

6. No que tange à questão específica do pagamento de diárias ao Coordenador do Plano de Educação Profissional - PEP - professor Leonardo Munehiro Shimpo, no valor total de R$ 9.000,00 (nove mil reais), de fato, não constam nos autos documentos com força probatória suficiente para demonstrar o efetivo deslocamento do beneficiário para exercer a coordenação dos trabalhos nos locais dos eventos relacionados ao aludido programa, no período de recebimento dos recursos, sendo ainda constatada inobservância ao princípio da segregação de funções, caracterizada pela auto-concessão das diárias pelo próprio recebedor das mesmas.

7. Tais ocorrências, portanto, impõem que seja feita determinação ao responsável pela Escola Agrotécnica Federal de Castanhal, que atualmente é o próprio Sr. Leonardo Munehiro Shimpo, no sentido de proceder a restituição do valor integral das diárias impugnadas, nos termos (...)’

(...)’

11.Inicialmente, convém que se compilem algumas informações constantes dos autos.

12.O Órgão de Controle Interno, quando fez o apontamento quanto à indevida percepção de valores a título de diárias, elaborou um resumo da freqüência do servidor beneficiário, para demonstrar que os pagamentos efetuados a tal título não foram suportados pelo efetivo afastamento do beneficiário do local onde trabalhava. Conforme tabela de fl. 39 - Vol. Principal, aquela Secretaria constatou que entre set/98 a dez/98 (período a que se referiam as diárias), houve somente 13 dias não trabalhados, portanto, apenas 13 possíveis afastamentos. Se considerados também os meses de janeiro e fevereiro de 1999, somar-se-iam mais 7 dias, pois dos 18 dias não trabalhados nesses 2 meses, conforme a tabela demonstra, 11 referiram-se a férias.

13.É informado, ainda, naquele relatório, que as referências constantes dos recibos de pagamento indicam que o servidor, para perfazer o montante de R$ 9.000,00, considerada a diária máxima fixada para o programa, de R$ 60,00, deveria ter se afastado da Sede durante 150 dias.

14.É de salientar que esse registro de freqüência foi efetuado eletronicamente a partir de maio de 1998, conforme afirmou o Sr. Leonardo Munehiro Shimpo, às fls. 195, ao se pronunciar (fls. 193/206) em relação ao ofício de citação da Secex/PA nº 658, de 30/08/2000 (fls. 190/191).

15.Ainda, em suas razões de justificativa (fls. 194/195 – Vol. Principal), informou o responsável, naquela oportunidade, que:

- para a realização dos cursos, houve necessidade de contatos preliminares, portanto, anteriores a realização dos cursos, e diretos entre o coordenador do PEP e prefeituras municipais, entidades federais, estaduais, religiosas, sindicatos, cooperativas, associações, empresas privadas e comunidades interessadas nos treinamentos, de forma a realizar o planejamento;

- o pagamento das diárias se concentrou ao período de set/98 a fev/99, conforme as referências constantes nos recibos de pagamento, em decorrência da liberação dos recursos financeiros do convênio só ter ocorrido a partir do segundo semestre de 1998, embora os deslocamentos respectivos às diárias tenham ocorrido durante todo o exercício de 1998.

16.Todavia, o cronograma geral de execução dos cursos realizados nas comunidades rurais e assentamentos, apresentado nesse recurso, pelo recorrente, indica que os cursos foram realizados entre 14/09/1998 e 08/01/1999, ou seja, envolveram um período de 114 dias no total (incluindo finais de semana).

17.Ainda que se acolhesse essa comprovação do período dos cursos (trata-se de planilhas sem autenticação por parte dos órgãos federais e estaduais envolvidos no programa), não há como estabelecer correspondência entre as diárias percebidas pelo recorrente e esse período, pois o número de diárias recebidas em confronto com os períodos de afastamentos indicados pelo controle eletrônico de freqüência, para os meses de setembro a dezembro de 1998, é de 13 dias, em contraste com 150 diárias, conforme demonstrado pelo Controle Interno. Mesmo considerando-se que todos os afastamentos tenham se dado em finais de semana, poderia admitir-se para esse período, no máximo, mais 32 dias, o que totalizaria 45 diárias.

18.Novamente o responsável, tentando justificar essa incoerência demonstrada no relatório de auditoria do Controle Interno, reapresenta suas alegações, já discorridas em outra fase processual, concernentes a que as diárias referiram-se a afastamentos ocorridos durante todo o exercício de 1998, não apenas durante a realização dos cursos. Entretanto, o recorrente, em nenhum momento, apresentou qualquer documento para a roboração dessa alegação e sequer expôs, para o período alegado, registros de freqüência que pudessem demonstrar ausências da Sede em quantidade compatível com o número de diárias recebidas.

19.Há que se notar ainda que, havida a concessão de diárias nos moldes alegados pelo recorrente, ficaria evidenciada infração ao disposto no caput do art. 6º do decreto 343/91, in verbis: ‘As diárias serão pagas antecipadamente, de uma só vez, ...’; e também constituir-se-ia em inobservância ao disposto no §3º do mesmo artigo: ‘As propostas de concessão de diárias, quando o afastamento iniciar-se a partir da sexta-feira, bem como os que incluam sábados, domingos e feriados, serão expressamente justificadas, configurando, a autorização do pagamento pelo ordenador de despesas, a aceitação da justificativa’.

20.Enfim, em síntese, verificou-se que o recorrente ofereceu as mesmas alegações já apresentadas em outras fases processuais, não tendo ofertado documentos que comprovassem o seu efetivo deslocamento para exercer a coordenação dos trabalhos nos locais dos eventos relacionados ao aludido programa, de forma a fazer jus às diárias percebidas. Além do mais, está demonstrado nos autos que, no período do recebimento dos recursos a título de diárias, o responsável não poderia ter-se afastado por mais que 13 dias, não obstante tenha recebido 150 diárias.

CONCLUSÃO

23.Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo que:

a) seja o presente Recurso de Reconsideração conhecido, por atender ao estabelecido nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei n° 8.443/92, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se os exatos termos do Acórdão nº 209/2001- Plenário;

b) seja o recorrente informado da deliberação que vier a ser proferida.”

2.O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Dr. Paulo Soares Bugarin, manifesta-se de acordo com a proposta da Unidade Técnica, em parecer à fl. 18, vol. 2.

É o Relatório.

VOTO

Verifico que o presente Recurso de Reconsideração merece ser conhecido por este Tribunal, porquanto atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 33 da Lei nº 8.443/92.

2.Quanto ao mérito, ficou claro, da análise realizada pela Serur, que o recorrente não logrou trazer aos autos qualquer elemento novo capaz de ensejar a reforma da decisão recorrida. Com efeito, nenhum dos argumentos apresentados representam fato novo, já que repetem aqueles apresentados e rejeitados por este Tribunal quando da audiência do responsável em fase processual anterior à prolação da decisão recorrida. Permanece, portanto, incólume o fundamento da decisão

recorrida: a falta de comprovação do afastamento do recorrente da entidade concedente no período em que foram recebidos os recursos a título de diárias.

Ante o exposto, concordando com os pareceres uniformes da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao TCU, VOTO por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de abril de 2003.

Augusto Sherman Cavalcanti
Relator

ACÓRDÃO Nº 369/2003 – TCU – PLENÁRIO

1. Processo: TC–007.556/2000-5 (com 2 volumes).
2. Grupo: I - Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração.
3. Recorrente: Leonardo Munehiro Shimpo, CPF nº 002.744.372-87.
4. Entidade: Escola Agrotécnica Federal de Castanhal/PA.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
5.1. Relator da Deliberação Recorrida: Ministro Iram Saraiva.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Dr. Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Serur.
8. Advogado: não consta.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Reconsideração interposto pelo Diretor Geral da Escola Agrotécnica Federal de Castanhal/PA, Sr. Leonardo Munehiro Shimpo, contra o Acórdão nº 209/2001-TCU-Plenário, no que concerne ao item 8.2.16, que determinou àquela entidade a adoção de providências no sentido de que o recorrente efetue, nos termos do art. 59 da Lei nº 8.112/90 e art. 8º, parágrafo único, do Decreto nº 343/91, o recolhimento aos cofres da Escola Agrotécnica Federal de Castanhal/PA da quantia de R$ 9.000,00 (nove mil reais), recebida a título de diárias, na qualidade de Coordenador do Plano de Educação Profissional - PEP, não restando comprovados os afastamentos que fundamentariam a concessão dos recursos;

Considerando que foram atendidos os requisitos de admissibilidade insculpidos no art. 33 da Lei nº 8.443/92;

Considerando que o recorrente não trouxe aos autos elementos novos capazes de reformar a decisão recorrida;

Considerando os pareceres uniformes da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao TCU no sentido de conhecer e negar provimento ao recurso;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 15, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei n° 8.443/92, em:

9.1. conhecer do Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Leonardo Munehiro Shimpo para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se, nos seus exatos termos, o Acórdão nº 209/2001-TCU-Plenário;

9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente.

10. Ata nº 13/2003 – Plenário

11. Data da Sessão: 16/4/2003 – Ordinária

12. Especificação do **quorum:**

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Adylson Motta, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO

Presidente

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC-003.740/2002-4 (c/ 01 volume)

Natureza: Pedido de Reexame.
Entidade: Colégio Pedro II – Rio de Janeiro.
Recorrente: Wilson Choeri, CPF n. 008.639.987-04, Diretor-Geral.

SUMÁRIO: Pedido de Reexame interposto contra acórdão proferido pelo Plenário, em que o Tribunal apreciou processo Apartado de Auditoria Operacional realizada em instituição federal de ensino, culminando com a aplicação de multa ao responsável. As ocorrências ensejadoras da multa não justificam a apenação do recorrente, ante a inexpressiva materialidade da prática irregular no contexto da administração da instituição de ensino. Determinações encaminhadas à instituição de ensino suficientes para assegurar a distribuição isonômica das vagas aos candidatos interessados. Conhecimento e provimento parcial do recurso. Ciência ao recorrente e aos demais órgãos interessados.

RELATÓRIO

Tratam os autos do Pedido de Reexame, interposto pelo Sr. Wilson Choeri, Diretor-Geral do Colégio Pedro II/Rio de Janeiro, contra o Acórdão n. 401/2002 – Plenário, em que o TCU rejeitou as razões de justificativa e aplicou ao responsável a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, no valor de R$ 5.000,00, em razão de irregularidades no processo de seleção de alunos para ingresso nessa instituição de ensino (fls. 217 e 218, v.p).

2.As irregularidades que ensejaram a aplicação de multa ao responsável consistem em:

a) uso, para acesso de alunos nas diversas séries da Educação Básica, de Acordo Coletivo de Servidores entre o Colégio e respectivo Sindicato de Servidores e Associação de Docentes, em desrespeito ao inciso I do art. 206 da Constituição Federal e ao inciso I do art. 3º da Lei n. 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), que dispõem sobre a igualdade de condições para acesso e permanência na escola;

b) diferenças, no ano de 2001, entre o número de 220 vagas sorteadas e o total de 490 alunos em sala de aula, para as Classes de Alfabetização, em todas as suas unidades, também em desrespeito aos mesmos dispositivos constitucionais e legais supracitados.

3.Após pronunciar-se a Secretaria de Recursos – Serur favoravelmente ao conhecimento do presente recurso (fl. 8), o Analista de Controle Externo responsável pela instrução do presente feito analisou a peça recursal, e, considerando que os argumentos do recorrente, no essencial, eram os mesmos apresentados em fase de audiência, adotou o exame elaborado no âmbito da Secex/RJ, propondo, ao final, o improvimento do recurso. A seguir, transcrevo trechos da instrução de fls. 21/25:

"4.1.2Alega o recorrente que se realizam provas rigorosas de acesso à 5ª Série do Ensino Fundamental e à 1ª Série do Ensino Médio, com vistas a impossibilitar a ocorrência de capacidade ociosa na escola. Isso porque os alunos da 4ª e 7ª Séries não completariam as vagas existentes nas 5ª e 8ª Séries, respectivamente. Inexistiria qualquer medida em favor de qualquer candidato ou de grupo pleiteante de vagas.

4.1.3Faz-se sorteio público para o acesso à Classe de Alfabetização (CA), que constitui a série inicial do 1º Ciclo do Ensino Fundamental.

4.1.4O convênio mantido com a Associação de Docentes e o Sindicato de Servidores não eximiria os dependentes de ser integrantes do sorteio. Porque até 20% da vagas para a CA seriam destinadas para dependentes servidores docentes e técnico-administrativos do colégio, nas mesmas condições e para a mesma faixa etária do sorteio geral.

4.1.5O número de alunos matriculados na CA supera o das vagas oferecidas por edital público, devido aos seguintes fatos:

a) tal número corresponde à soma das vagas do edital às relativas aos 20% oferecidas aos servidores do colégio;

b) nem todas as crianças logram alfabetizar-se;

c) há transferências determinadas pela Justiça Federal.

4.1.6A citada separação de 20% das vagas não consistiria em desrespeito à Constituição Federal, pois quando o número de inscritos, segundo os critérios do convênio, supera o relativo a tal percentual, não se matriculariam os excedentes.

Exame

4.1.7O recorrente, na fase de instrução, apresentou, dentre outras, as mesmas alegações como razões de justificativa. Este Tribunal as examinou e as rejeitou, na forma da decisão atacada.

4.1.8Transcreveremos os exames destas mesmas alegações, em sua essência, contidos da dita fundamentação, às fls. 211/3 do vol. principal:

‘Transcrevo a seguir os trechos essenciais da análise, na qual o Sr. Analista enumerou e grifou os argumentos do gestor para, em seguida, fazer o exame pontual sobre cada um deles:

1.1.‘O Colégio Pedro II cumpre rigorosamente o que prescreve a legislação no que tange ao ingresso de alunos nas suas séries iniciais, isto é, 5ª. série do Ensino Fundamental e 1ª. série do Ensino Médio. A seleção é feita mediante provas classificatórias.’

Ressalte-se, de início, que as séries citadas não são as únicas iniciais no Colégio. A Classe de Alfabetização é também série de entrada e a forma de acesso a ela será analisada nos itens adiante, tendo sido alvo de questão específica na Audiência (fl. 187, item b). Importante, também, é saber que o ingresso na Classe de Alfabetização permite ao aluno a permanência no Colégio até o fim de seus estudos no Ensino Médio, o que tornam mais críticos quaisquer problemas de efetividade ou legalidade nos métodos de acesso a essa Classe.

A resposta apresentada pelo responsável não corresponde ao apurado por ocasião da Auditoria (TC 007.408/2001-0) que resultou no presente processo, uma vez que os formulários usualmente aceitos no Colégio para o pedido de vagas para alunos que se servem do Acordo Coletivo, analisado aqui em outros itens, permite a solicitação também para séries outras que não as citadas. Assim, embora a 5ª série do Ensino Fundamental e a 1ª do Ensino Médio tenham provas como forma de acesso, alunos podem ingressar em outras séries dos mesmos níveis através do Acordo Coletivo que é um dos objetos deste processo, conforme se comprova às fls. 168 a 172. Digno de menção também é o fato de constar (fl. 169, 1ª alternativa), no mesmo instrumento usado para pedidos internos, a Classe de Alfabetização, o que demonstra a possibilidade de pedidos independentes de sorteio.

No processo TC 007.408/2001-0, foi também detectada a tentativa, divulgada pela imprensa, da Direção do Colégio de substituir o sistema de provas na 5ª série por sorteios, o que faria disseminar também por esta série o problema alvo do presente processo.

1.2. ‘do total de vagas, a Secretaria de Ensino libera 90% (noventa por cento) para o edital e 10% (dez por cento) destinam-se a atender aos filhos de servidores docentes e técnico-administrativos que se inscrevem para sorteio feito à parte. Jamais foi excedido o quantitativo de 10% (dez por cento) previamente estabelecido.’

Tal argumento do responsável não encontra respaldo aritmético, uma vez que foram encontrados 490 alunos em sala. Descontadas possíveis repetências (digamos 10%) e casos diversos (supondo outros 10%), poderia ser estimado um total de 390 vagas. Se fossem destinadas ao edital 90% delas, ter-se-ia 350 vagas oferecidas, o que difere em torno de 40% para menos em relação à realidade (220 vagas).

Deve ser mencionado, também, que o possível sorteio à parte mencionado não encontrou nenhum registro de divulgação por ocasião da Auditoria, nem é mencionado no documento às fls. 168 a 170, nem na Minuta de Acordo à fl. 167. Os Editais de Sorteio (fls. 2 a 5) divulgados para a Sociedade não trazem, também, nenhuma menção a outros sorteios fechados para a comunidade de servidores do Colégio. Por último, ressalte-se que os termos da minuta do Acordo Coletivo (referimo-nos à minuta, pois como será mencionado em outros pontos desta análise, a Direção não entregou à equipe de auditoria nenhum documento assinado ou registrado desse Acordo), à fl. 167, apontam como beneficiários não apenas filhos de servidores mas também filhos adotivos, netos e os que vivem legalmente sob a guarda de servidores, o que torna um possível acompanhamento da efetividade dos pedidos, ainda que fossem hipoteticamente legais, muito difícil de ser efetuado pelo Colégio.

1.3. 'as vagas oferecidas em edital não correspondem necessariamente às matrículas efetivas na série, pelas seguintes razões:

a) há sempre repetência por falta de aproveitamento;'

Usando, de modo reverso, os mesmos argumentos do responsável (fl. 190, item III), sobre conhecimentos na área de Educação, pode-se notar que a falta de aproveitamento dos alunos, especialmente na faixa em pauta, de classes de alfabetização, não poderia, por bases históricas e técnicas dos estudos educacionais, conduzir a índices tão elevados de repetência que pudessem justificar, mesmo em conjunto com outros fatores alegados, a diferença de 130% de alunos em sala, em relação aos que ingressaram pelas regras de Edital. Fosse esse um fator real, teria o Colégio Pedro II sérios problemas de qualidade de ensino, embora tenha sido exatamente oposta a conclusão dos trabalhos de auditoria operacional de desempenho feitos no TC 007.408/2001-0, conclusão atestada pelo próprio responsável quando menciona, à fl. 192, 4º. parágrafo, a validade de tais trabalhos, que atestaram a qualidade de ensino do Colégio.

1.4. 'b) pletora de pedidos de transferência de pessoal da Marinha, Exército, Aeronáutica, Polícia Federal e servidores públicos em geral, quando transferidos compulsoriamente;'

Parece referir-se o responsável ao dispositivo da Lei nº 8.112/1990, abaixo transcrito:

'Art. 99. Ao servidor estudante que mudar de sede no interesse da administração é assegurada, na localidade da nova residência ou na mais próxima, matrícula em instituição de ensino congênere, em qualquer época, independentemente de vaga.

Parágrafo único. O disposto neste artigo estende-se ao cônjuge ou companheiro, aos filhos, ou enteados do servidor que vivam na sua companhia, bem como aos menores sob sua guarda, com autorização judicial.'

Esta possibilidade legal é, sabidamente, alvo de controvérsias quanto à validade de escolha de colégios específicos, o que costuma demandar questões judiciais. Ainda que ocorram estes casos no Colégio Pedro II, não justificariam a diferença entre as vagas oferecidas e a realidade de alunos em sala, conforme abordado nos itens 1.2 e 1.6 da presente instrução.

(...)

1.6. 'Ademais, há uma infinidade de mandados de segurança concedidos aos que têm a matrícula negada, relativamente aos pedidos referidos no item b. Muitas vezes para as séries em que houve concursos, estes sim, protegidos pela lei, temos que cumprir mandado, até mesmo de transferidos de escolas particulares.'

Embora seja difícil quantificar tal infinidade de pedidos alegada, observa-se que estaria longe das menções a mandados de segurança apresentadas pelo próprio Colégio às fls. 14, 20, 73, 91, 93, 142 e 149, durante a Auditoria. A redação, embora confusa, do último período não deixa, porém, margem a dúvidas quanto à necessidade de todas as séries serem protegidas pela lei, no que concerne à forma de acesso, nem em relação à impossibilidade de transferência de alunos de escolas particulares para a instituição federal Colégio Pedro II.

(...)

1.8 'a) há muitas servidoras e professoras, ainda jovens e com filhos menores, que trabalham em regime de dedicação exclusiva, e não têm com quem deixar seus filhos. Angustiadas na hora em que as creches e jardins liberam as crianças, deixam de lado suas atividades;

b) muitas professoras e servidoras não têm como pagar a matrícula em escolas particulares. Será que os ilustres auditores que apontaram nossa pseudo-irregularidade estariam informados de que os servidores públicos há 7 sete anos não recebem aumento, principalmente aqueles que não integram as carreiras de estado?'

Os argumentos acima, em conjunto e em confronto com outros já analisados, levam à conclusão de que o Colégio Pedro II pode estar se tornando uma instituição voltada para si mesma, ao contrário do que se poderia esperar de instituições públicas, em especial após o advento do princípio constitucional da Eficiência, introduzido pela Emenda Constitucional nº. 19/1998. Afinal, o responsável alega problemas financeiros do servidor público federal, mas aponta solução apenas para os servidores do Pedro II. Aponta também problemas operacionais no dia-a-dia de servidoras que precisam apanhar seus filhos na escola, mas também aponta a solução apenas para suas servidoras. O que se poderia esperar, então, da situação dos servidores que não trabalham em instituições educacionais federais? Tal reflexão, porém, nem se faz necessária, diante da análise já feita em outros itens, que aponta para a ilegalidade de tal procedimento do Colégio Pedro II."

4.A Diretora Técnica, sem deixar de ressaltar em seu despacho (fl. 26) que a única novidade apresentada pelo responsável, atinente ao convênio mantido com o CEFET, refere-se à diferença entre o número de vagas sorteadas e o total de alunos em sala de aula no ano de 1991, sendo este argumento insuficiente para reformar o acórdão condenatório (fl. 26), manifesta-se pelo conhecimento e não-provimento do recurso, com a anuência do titular da Serur (fl. 27).

5.O Ministério Público, instado a se pronunciar sobre a matéria, opinou no sentido de que as determinações exaradas pelo Tribunal são suficientes para demonstrar ao recorrente o entendimento acerca do assunto, sendo desnecessária, contudo, a apenação do responsável (fl. 29). Destaco, a seguir, trecho em que o **Parquet** examinou o assunto:

"Essa questão, relacionada a irregularidades no processo de seleção de alunos para ingresso no Colégio Pedro II, deve ser examinada à luz dos princípios constitucionais da legalidade e da igualdade.

De fato, a separação de vagas para atender aos filhos de servidores e docentes daquela instituição não se justifica, pois cria benefício sem amparo legal. Guardadas as devidas proporções, defender um privilégio desses seria o mesmo que admitir que filhos de servidores e professores das universidades federais teriam direito a uma cota específica para ingresso nessas instituições.

Diante da impossibilidade da aplicação de provas a crianças em idade de alfabetização, o critério mais isonômico para ocupação das vagas é o sorteio irrestrito. Não tenho dúvidas de que a demanda supera em muito a oferta de vagas.

Nada obstante os comentários acima, não se pode deixar de levar em consideração a alegação de que as matrículas obrigatórias decorrentes de transferências de militares trazem transtornos para o Colégio Pedro II. Aliás, esse é um problema que afeta várias instituições federais de ensino. Um bom exemplo é a Universidade de Brasília que, dado o grande contingente de servidores públicos na Capital da República, é obrigada a efetivar elevado número de matrículas em obediência a ordens judiciais.

Concordamos com o apelante no sentido de que essa matéria carece de regulamentação legal mais específica."

É o Relatório.

VOTO

De início, verifico que o presente Pedido de Reexame deve ser conhecido pelo Tribunal, porquanto atende aos pressupostos de admissibilidade ínsitos nos arts. 48 e 33 da Lei n. 8.443/1992.

2.Cumpre ressaltar que estes autos foram apartados, com base no art. 28, § 1º, da IN/TCU n. 9/1995, do processo TC 007.408/2001-0, em virtude da constatação, por meio da auditoria operacional realizada no Colégio Pedro II, de indícios de irregularidades no processo de seleção de alunos para ingresso naquela instituição de ensino, conforme consignei no item 2 do Relatório precedente.

3.As ocorrências atinentes ao ingresso de alunos no Colégio Pedro II ensejaram a audiência do responsável, Sr. Wilson Choeri, Diretor-Geral da referida instituição de ensino, cujas razões de justificativa foram consideradas insuficientes para elidi-las, culminando, assim, no Acórdão n. 401/2002 – Plenário, contra o qual se insurge o recorrente visando ao afastamento da multa de R$ 5.000,00, que lhe foi aplicada com base no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992.

4.Ao examinar este Pedido de Reexame, imperioso reportar-se, para melhor contextualização da matéria ora discutida, ao supracitado TC 007.408/2001-0, que tratou da auditoria operacional realizada no Colégio Pedro II – RJ, com o objetivo de elaborar um diagnóstico da gestão e de criar indicadores de avaliação do Ensino Médio para futuro monitoramento da entidade e de instituições similares do Sistema Federal de Ensino. A fiscalização apontou cerca de vinte obstáculos que comprometiam a plena atuação do Colégio, dentre os quais se destacam a carência de livros e periódicos atualizados na biblioteca, a insuficiência de mão-de-obra (técnicos e professores), as dificuldades orçamentárias e financeiras, a carência de material de manutenção nos laboratórios de informática e de programas didáticos, a sistemática de ingresso de alunos na instituição de ensino por meio de reserva de vagas aos estudantes das famílias dos servidores do Colégio Pedro II.

5.Este Plenário, ao apreciar o TC 007.408/2001-0, proferiu a Decisão n. 1.512/2002, mediante a qual determinou ao Colégio Pedro II a adoção de várias providências visando à melhoria da gestão da mencionada instituição educacional, em especial as seguintes:

"8.1.1. incluir, com base nos princípios constitucionais da publicidade, moralidade e impessoalidade, nos editais previstos para os próximos concursos de acesso, os exatos quantitativos de vagas totais existentes nas séries de cada processo de prova ou sorteio, registrando em atas ou relatórios quaisquer alterações, anteriores ou posteriores à realização desses eventos, ocorridas até o início das atividades letivas, que possam causar divergências entre os totais divulgados e os reais quantitativos de alunos em sala;

8.1.2. abster-se, por ausência de respaldo legal e por infringir o inciso I do art. 3º da Lei n. 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), bem como o inciso I do art. 206 da Constituição Federal, de oferecer vagas em quaisquer das séries de classe de Alfabetização, Ensino Fundamental e Ensino Médio através de acordo coletivo com associações de classe ou sindicatos, a partir do ano de 2003."

6.Como se vê, não obstante a falta de amparo legal para a reserva de vagas para filhos de servidores do Colégio Pedro II, com base em Acordo Coletivo de Servidores, a determinação feita pelo TCU ao Colégio é suficiente para pôr termo a essa prática, de modo a restabelecer a igualdade de condições para acesso e permanência na escola, nos termos do art. 206, inciso I, da Constituição Federal, c/c o art. 3º, inciso I, da Lei n. 9.394/1996.

7.Ainda que se tenha feito a reserva, em prol dos dependentes dos servidores do Colégio, de até 20% do número de vagas para ingresso nas Classes de Alfabetização, conforme consta da minuta do Acordo Coletivo (fl. 167), havia entre os interessados sorteio, o que revela a inexistência de direcionamento de vaga a determinado candidato. E mais, não havendo demanda suficiente para os 20%, o excedente de vagas não preenchidas era revertido ao Sorteio Geral, de forma a permitir a ocupação de todas as vagas disponíveis, evitando-se, assim, eventual capacidade ociosa da instituição.

8.Ressalto também que tal ocorrência fica mitigada quando avaliada no contexto do quantitativo total de atos de gestão que envolvem a direção de uma instituição de ensino do porte e da importância que tem o Colégio Pedro II. Há de se considerar, neste caso, que o recorrente enfrentava muitas dificuldades na administração do Colégio Pedro II, desde a escassez de material didático e pessoal técnico até limitações orçamentárias e financeiras, e mesmo nessas circunstâncias adversas, manteve o bom padrão na qualidade de ensino do Colégio, que conta com cerca de 12.000 alunos, 1.200 professores e 800 servidores, conforme dados constantes do Relatório que precede a Decisão Plenária n. 1.512/2002.

9.Dessarte, entendo que as determinações encaminhadas ao Colégio Pedro II são bastantes para assegurar a distribuição das vagas de modo isonômico aos candidatos interessados, sendo de excessivo rigor manter a multa aplicada ao recorrente, haja vista que a apenação pode levar à irregularidade das contas do gestor relativas ao exercício de 2002, trazendo-lhe gravosas conseqüências em vista dessa medida.

Ante o exposto, acolho o posicionamento exarado pelo Ministério Público e voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 16 de abril de 2003.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO N. 370/2003 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC-003.740/2002-4 (c/ 01 volume).
2. Grupo II; Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame.
3. Entidade: Colégio Pedro II – Rio de Janeiro.
4. Recorrente: Wilson Choeri, CPF n. 008.639.987-04, Diretor-Geral.
5. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa.
5.1 Relator da deliberação recorrida: Ministro Guilherme Palmeira.
6. Representantes do Ministério Público: Drs. Jatir Batista da Cunha e Lucas Rocha Furtado.
7. Unidades Técnicas: Secex/RJ e Serur.
8. Advogados constituídos nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Apartado de Relatório de Auditoria, em que se examina Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Wilson Choeri, Diretor-Geral do Colégio Pedro II – Rio de Janeiro, contra o Acórdão n. 401/2002 – Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 – conhecer do presente Pedido de Reexame, com fundamento no art. 48 c/c o art. 33 da Lei n. 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, tornando insubsistentes as alíneas **b, c** e **d** do item 8 do Acórdão 401/2002 – Plenário;

9.2 – dar ciência desta deliberação ao recorrente, ao Ministério da Educação, ao Colégio Pedro II, à Secretaria Federal de Controle Interno e à sua Gerência Regional de Controle Interno no Estado do Rio de Janeiro.

10. Ata nº 13/2003 – Plenário
11. Data da Sessão: 16/4/2003 – Ordinária
12. Especificação do **quorum:**
12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Adylson Motta, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

VALMIR CAMPELO
Presidente

MARCOS BEMQUERER COSTA
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE III – PLENÁRIO

TC–002.712/2003-3

Natureza: Consulta
Unidade: Serviço Social do Comércio em Minas Gerais – Sesc/MG
Interessado: Geraldo Brindeiro, Procurador-Geral da República

Sumário: Consulta versando sobre a possibilidade de o Sesc/MG ceder a uma cooperativa de trabalhadores um terreno adquirido junto à extinta Cerâmica Misson Ltda. Caso concreto. Não-conhecimento. Comunicação ao consulente. Arquivamento.

RELATÓRIO

Trata-se de Consulta encaminhada pelo Excelentíssimo Sr. Procurador-Geral da República Geraldo Brindeiro, nos termos do art. 8°, § 4°, da Lei Complementar n° 75/93, com base em questão formulada originalmente pelo Sr. Orlando Monteiro Espíndola da Cunha, Procurador da República em Minas Gerais, versando sobre a possibilidade de o Serviço Social do Comércio em Minas Gerais – Sesc/MG ceder a uma cooperativa de trabalhadores um terreno adquirido junto à extinta Cerâmica Misson Ltda., localizado em Uberaba/MG.

2.De início, registre-se que a presente Consulta originou-se de questionamento enviado pelos ex-empregados da Cerâmica Misson ao então Deputado Estadual Anderson Adauto, que, posteriormente, remeteu a solicitação ao Sr. Procurador da República em Minas Gerais.

3.Conforme os documentos acostados aos autos, a Cerâmica Misson Ltda. decidiu paralisar suas atividades e alienou ao Sesc/MG a área em que se situava seu parque industrial.

4.Irresignados, os ex-empregados da empresa levaram à direção do Sesc a proposta de firmatura de acordo visando à cessão do terreno pelo prazo de um ano. Durante esse período, seria dada continuidade à produção por cooperativa formada pelos trabalhadores com equipamento e material cedidos em comodato pelo antigo proprietário da indústria. Ao mesmo tempo, seriam edificadas novas instalações em uma área já concedida pela Prefeitura Municipal de Uberaba. O projeto foi submetido à avaliação da Faculdade de Ciências Econômicas do Triângulo Mineiro – FCTM, que opinou pela sua viabilidade econômica.

5.Segundo informado, o Sesc/MG não anuiu ao ajuste sob o argumento de que essa operação poderia suscitar conflitos perante este Tribunal.

6.Solicitou-se, então, que fosse este TCU Consultado acerca da legalidade e da viabilidade econômica da proposta.

7.Ao instruir o feito, a Secex/MG consignou que a situação trazida ao conhecimento desta Corte se refere a caso concreto, não podendo ser conhecida em face do disposto no art. 265 do Regimento Interno. A Unidade Técnica registrou, ainda, que a celebração do ajuste se configura em ato de gestão inscrito na esfera de discricionariedade do administrador e, portanto, cabe ao Tribunal se manifestar em sede específica, ou seja, no exame das contas anuais, caso venha a se concretizar a operação.

8.Em pareceres uniformes, a Unidade Técnica propôs não se conhecer da Consulta e arquivar-se o processo, sem prejuízo de se dar conhecimento da decisão ao consulente.

É o Relatório.

VOTO

Muito embora esteja atendido o requisito de legitimidade estabelecido no art. 264, inciso II, do Regimento Interno, assiste razão à Unidade Técnica quanto à impossibilidade de se conhecer desta Consulta, posto que se trata de caso concreto.

2.Não há, portanto, como o Tribunal efetuar o prejulgamento da questão concreta, ainda que se reconheça a relevância social do problema apresentado. Por outro lado, caberá ao gestor, de posse de maiores detalhes acerca da operação proposta, examinar se esta atende aos requisitos de legalidade, às finalidades sociais e aos objetivos institucionais da entidade para, então, efetuar o juízo acerca da viabilidade do projeto.

3.Assim, não nos resta outra alternativa senão aplicar à espécie o disposto no art. 265 da norma regimental, que dispõe *in verbis*:

"Art. 265. O relator ou o Tribunal não conhecerá de Consulta que não atenda aos requisitos do artigo anterior ou verse apenas sobre caso concreto, devendo o processo ser arquivado após comunicação ao consulente."

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

Sala das Sessões, em 16 de abril de 2003.

Augusto Sherman Cavalcanti
Relator

ACÓRDÃO Nº 371/2003 – TCU – PLENÁRIO

1. Processo: TC–002.712/2003-3.
2. Grupo: I – Classe de Assunto: III – Consulta.
3. Interessado: Geraldo Brindeiro, Procurador-Geral da República.
4. Unidade: Serviço Social do Comércio em Minas Gerais – Sesc/MG.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/MG.
8. Advogado: não consta.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Consulta encaminhada pelo Excelentíssimo Sr. Procurador-Geral da República Geraldo Brindeiro, nos termos do art. 8°, § 4°, da Lei Complementar n° 75/93, com base em questão formulada originalmente pelo Sr. Orlando Monteiro Espíndola da Cunha, Procurador da República em Minas Gerais, versando sobre a possibilidade de o Serviço Social do Comércio em Minas Gerais – Sesc/MG ceder a uma cooperativa de trabalhadores um terreno adquirido junto à extinta Cerâmica Misson Ltda., localizado em Uberaba/MG;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em:

9.1. não conhecer da presente Consulta, tendo em vista não ter sido atendido o requisito de admissibilidade previsto no art. 264, § 3°, do Regimento Interno;

9.2. dar conhecimento desta deliberação, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, ao consulente e ao Serviço Social do Comércio em Minas Gerais – Sesc/MG;

9.3. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 13/2003 – Plenário

11. Data da Sessão: 16/4/2003 – Ordinária

12. Especificação do **quorum:**

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Adylson Motta, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Presidente

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 000.279/2002-8 (com 01 volume)
Natureza: Prestação de Contas
Entidade: Conselho Federal de Administração – CFA
Responsáveis: Rui Otávio Bernardes de Andrade (CPF 109.406.777-68), Antônio Gildo Paes Galindo (CPF 004.049.504-34), Clóvis Pereira Calheiros (CPF 140.038.054.53), Antônio Plácido de Oliveira (CPF 015.436.012.00), Ary Biancardini (CPF 002.137.721-91), Carlos Menezes Calasans Eloy dos Santos (CPF 067.660.645-87), Geraldo Vieira da Costa (CPF 075.529.392-49), Célia Maria da Rocha Ribeiro (CPF 230.930.484-00), Sebastião Luiz de Mello (CPF 142.501.011-34), José Augusto Rodrigues de Abreu (CPF 036.556.795-72), José Carlos Kincheski (CPF 002.630.019-20) e Lúcia Maria Horn Kops (CPF 217.293.520-49)
Advogado: não consta
Exercício: 2000

Sumário: Prestação de Contas do CFA. Contratação de pessoal sem concurso público. Descumprimento ao art. 37, II, da Constituição Federal. Audiência do responsável. Justificativas não acolhidas. Contas irregulares do Presidente da entidade e do Diretor-Presidente da Câmara de Administração e Finanças no período de 01/01/2000 a 31/12/2000. Multa. Autorização para cobrança judicial da dívida. Regularidade com ressalva das contas dos demais responsáveis. Quitação. Determinação ao Ex^{mo} Sr. Ministro de Estado da Fazenda, como Presidente do Conselho Monetário Nacional, que adote medidas visando à regulamentação das movimentações das contas correntes e das aplicações financeiras de que trata a MP 2.170-36/2001 relativamente aos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas. Determinações.

RELATÓRIO

Tratam os autos da Prestação de Contas do Conselho Federal de Administração, relativa ao exercício de 2000. Adoto como relatório o conciso e bem fundamentado parecer da lavra da Diretora da 1ª Divisão Técnica da 5ª Secex, ACE Ana Régia Coelho da Costa, **in verbis:**.

"Trata-se da prestação de contas do Conselho Federal de Administração, relativa ao exercício de 2000.

2.Tendo em vista ter sido constatada, a contratação de pessoal, no exercício de 2000, sem realização de concurso público, contrariando o art. 37, inciso II da Constituição Federal, promoveu-se a audiência do Presidente, Senhor Rui Otávio Bernardes de Andrade e do Diretor-Presidente da Câmara de Administração e Finanças, Senhor Clóvis Pereira Calheiros.

3.A questão da obrigatoriedade de concurso para contratação de pessoal sob o regime da CLT, no âmbito dos conselhos de fiscalização do exercício profissional foi abordada no despacho de fls. 229/231, o qual menciona a jurisprudência pertinente.

4.Após a análise das alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, foi proposto o julgamento pela irregularidade das contas do Presidente e do Diretor-Presidente de Administração, a regularidade com quitação dos demais responsáveis e determinações ao Conselho, ante os fatos apontados na instrução de fls. 232/233.

5.As determinações sugeridas dizem respeito à obrigatoriedade de concurso público para contratação de pessoal; à obrigatoriedade de constar no relatório de gestão das contas, informações sobre as aquisições e contratações sujeitas à Lei 8.666/93; e ao cumprimento da Medida Provisória 2.170 de 23/08/2001.

6.Esta secretaria tem sugerido, nas contas dos conselhos, relativas ao exercício de 2000, o cumprimento da MP 2.170/01, no que se refere à aplicação de recursos no mercado financeiro e às instituições nas quais devem ser mantidas as contas bancárias dessas entidades.

7.Essa Medida Provisória, entre outras providências, proíbe a aplicação das disponibilidades financeiras das autarquias e estabelece que os recursos financeiros dessas entidades devem ser depositados e movimentados no Banco do Brasil S.A ou na Caixa Econômica Federal.

8.A questão é polêmica. Existem nesta secretaria entendimentos divergentes quanto a aplicação ou não dessa norma aos conselhos. Constituímos o volume I do presente processo contendo a íntegra dos pareceres elaborados pelos analistas Wilson de Oliveira Bezerra e Ana Paula Silva da Silva. O primeiro pela não-aplicação e o segundo pela aplicação da MP aos conselhos.

9.Alinhando-nos ao entendimento da analista à fl. 293, entendemos pertinente, nesta oportunidade, discutir-se a aplicação da MP 2.170/01 aos conselhos de fiscalização do exercício profissional.

9.A seguir, apresentamos, de forma resumida, os argumentos oferecidos pelos analistas:

Não se aplica a MP aos conselhos de fiscalização do exercício profissional

•O normativo trata de recursos de caixa do Tesouro Nacional, o que exclui os conselhos.

•A MP, conforme seu caput veio disciplinar, atualizando e consolidando os mesmos temas objeto do Decreto 93.872/86 (artigos 6º, 7º e 8º), além de instruções normativas da STN, relativas à implantação e movimentação da conta única do Tesouro Nacional.

•A execução prevista no parágrafo único do art. 1º não se destina aos conselhos, por se referirem a entidades que movimentam recursos geridos pelo Siafi na modalidade 'off line' em contas correntes tipos 'A', 'B', 'C', 'D' e 'E', na forma dos artigos 18 a 21 da IN STN/Nº 04/98.

•Os conselhos abrem e movimentam livremente contas-correntes em bancos, sem que as instituições financeiras exijam autorizações do Ministério da Fazenda.

•Parece ter sido um lapso do poder executivo, que ao elaborar a norma, cujo objeto era a unificação e a otimização do caixa único do Tesouro Nacional, excepciona no § 4º os recursos do Banco Central e dos bancos oficiais regionais repassados pela União, no interesse do crédito.

•Se além de não constarem com o benefício de aplicação na conta única, também ficarem impedidos de realizar aplicações no mercado financeiro, por força da interpretação literal do art. 2º da MP 2.170-36, estarão então os conselhos sem qualquer opção de atualizar suas disponibilidades financeiras perante o sistema financeiro nacional, em contraposição às demais autarquias que o fazem por meio da conta única.

Aplica-se a MP aos conselhos de fiscalização do exercício profissional

•A MP dispõe sobre a administração dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, consolida e atualiza a legislação pertinente ao assunto e dá outras providências.

•A ementa é tão-somente uma sinopse do que trata determinado normativo e não pode ser avaliada restritivamente. Dela não se pode inferir que se esgotou o assunto abordado pela norma.

•A ementa da MP refere-se à atualização de legislação pertinente ao assunto e, principalmente, dá outras providências, razão pela qual não trata apenas dos recursos de caixa do Tesouro Nacional. Trata também de recursos da União, de suas autarquias e de suas fundações públicas, conforme se lê em seu art. 1º.

•Segundo os §§ 1º e 4º do art. 2º da MP, as autarquias poderão aplicar no mercado financeiro em duas circunstâncias: primeiro, em casos excepcionais, quando autorizado pelo Ministro de Estado da Fazenda e, segundo, por intermédio da conta única do Tesouro.

•A MP excepcionou, em seu art. 4º, expressa e taxativamente, os casos aos quais não se aplicam os seus dispositivos e não inseriu os conselhos nessas exceções. De acordo com Carlos Maximiliano (Hermeneutica e Aplicação do Direito, 10ª ed., 1988, p. 234), não se pode presumir o caráter excepcional de uma regra.

10.Antes de opinarmos quanto a aplicação da Medida Provisória aos conselhos de fiscalização do exercício profissional, ressaltamos que, apesar de ter sua última edição datada de 23.08.2001, a norma encontra-se em vigor, em face da Emenda Constitucional 32/2001.

11.A medida provisória trata, entre outras providências, de recursos de caixa do Tesouro Nacional. Entre as outras providências, anunciadas na ementa dessa norma, está a definição das instituições financeiras para movimentação bancária, por parte das entidades que não utilizam o caixa único do Tesouro (parágrafo único do art. 1º) e a proibição de aplicação no mercado financeiro, por parte das autarquias, fundações públicas federais e de fundos que não utilizam a

conta única do Tesouro (art. 2º). Foram definidos, no art. 4º, de forma explícita, os casos em que não se aplica as disposições daquela norma.

12.Entendemos pois, que a MP se aplica aos conselhos de fiscalização do exercício profissional e proíbe as aplicações no mercado financeiro por parte dessas entidades.

13.Os conselhos são autarquias com características diferentes das demais entidades assemelhadas na administração indireta. Não utilizam a conta única do Tesouro Nacional, não integram os sistemas de administração de pessoal e de administração financeira da administração pública federal (Siape e Siafi respectivamente) e gerem recursos que não são originados de Orçamento da União, não obstante serem recursos públicos.

14.Os recursos arrecadados pelos conselhos são recursos públicos por serem originados de contribuições sociais de interesse de categorias profissionais, contribuições que, nos termos do art. 149 da Constituição Federal, são instituídas pela União. Tais recursos são arrecadados e administrados pelos conselhos por delegação do poder público, para suprir esses entes de recursos materiais suficientes para o cumprimento de suas atividades, que são típicas do Estado (artigos 5º, 21 e 22 da CF).

15.Entendemos que a não aplicação das disponibilidades financeiras por parte dos conselhos é uma medida antieconômica, tendo em vista que os recursos são arrecadados, normalmente, no 1º semestre do exercício e são utilizados para custear todas as despesas da entidade no decorrer do ano.

16.Se as demais autarquias e fundações da administração pública federal estão autorizadas a efetuar aplicações de suas disponibilidades financeiras, ainda que por meio da conta única do Governo, não vemos razão para que os conselhos sejam excluídos desse mecanismo, que, se efetuado dentro de regras que assegurem a integridade desses recursos, só trazem benefícios à entidade.

17.O Tribunal vinha determinando, em relação às aplicações financeiras, o cumprimento do Decreto-lei 1.290/73. Parece-nos que tal dispositivo — vigente até a edição da MP 2.170/01, no que concerne ao assunto, ora em exame — também não se mostra adequado ao contexto econômico atual, visto que várias foram as alterações no mercado financeiro, desde a edição dessa norma. Talvez essa seja a razão para o freqüente descumprimento dos dispositivos do citado Decreto-lei no âmbito dos conselhos.

18.Com a edição da Lei 9.649 em 27/05/98, os conselhos foram totalmente desvinculados da administração pública federal (art. 58), passando a ter personalidade jurídica de direito privado e a ser regidos por normativos próprios. Entretanto, com a liminar concedida em 27.09.99 (ADIN 1.717-6), foi suspensa a eficácia do art. 58 dessa lei, voltando os conselhos a integrar a administração pública federal.

19.Quanto a natureza autárquica dos conselhos, O Supremo Tribunal federal no julgamento do mandado de segurança MS 21.797-9, em 09.03.00, os definiu como autarquias.

20.Portanto, a classificação dos conselhos como autarquias é posterior a 1ª edição da Medida Provisória, ora em exame, a qual ocorreu em 14/12/98. Logo, os conselhos é que se submeteram aos ditames da MP 2.170/01.

21.Concluímos que o administrador, ao elaborar o normativo em questão, direcionou a aplicação dos recursos para a conta única do Tesouro Nacional, tendo em vista não ter cogitado — dada a não definição dos conselhos como autarquia, a época da edição da MP (1998) — de excetuá-los no art. 4º. Findaram, então, enquadrados na proibição do art. 2º.

22.Parece-nos, que a única possibilidade de aplicação dos recursos dos conselhos é enquadrar o procedimento no caso excepcional, previsto no §1º do art. 2º da MP, que exige autorização do Ministro de Estado da Fazenda.

23.Finalizando, entendemos que os recursos dos conselhos de fiscalização do exercício profissional devem ser aplicados no mercado financeiro de forma a garantir a eficiência e a economicidade da gestão, entretanto em vista do disposto na MP 2.170/2001, as aplicações dependem de autorização do Ministro de Estado da Fazenda, nos termos do § 1º do art. 2º da MP.

24.São, portanto, pertinentes as determinações para cumprimento da Medida Provisória, que vêm sendo feitas nas contas dos conselhos relativas ao exercício de 2000.

25.Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, manifestando-nos de acordo com a instrução e proposta de fls. 289/299, acrescentando, entretanto, os item 5 e 6, nos seguintes termos:

'5. firmar entendimento no sentido de que se aplica aos conselhos de fiscalização do exercício profissional a Medida Provisória 2.170/2001, que proíbe a aplicação de recursos no mercado financeiro, por parte das autarquias (art. 2º) e define as instituições financeiras nas quais devem ser mantidas as contas bancárias dessas entidades (art. 1º, parágrafo único). A aplicação de recursos no mercado financeiro por parte dessas entidades pode ser efetuada, mediante autorização do Ministro de Estado da Fazenda, nos termos do § 1º do art. 2º desta norma.

6. comunicar aos conselhos federais de fiscalização do exercício profissional a decisão que vier a ser proferida nestes autos, com vistas a que se oriente os conselhos regionais, quanto ao cumprimento da Medida Provisória 2.170/2001'".

Na instrução de fls. 289/299 a ACE Ana Paula Silva da Silva concluiu, após análise das razões de justificativa apresentadas pelos Responsáveis, em face da realização de audiência com os dirigentes do CFA, pela irregularidade das contas do Sr. Presidente do Conselho, Sr. Rui Otávio Bernardes de Andrade e do Sr. Diretor-Presidente da Câmara de Administração e Finanças, Sr. Clóvis Pereira Calheiros, propondo o julgamento pela regularidade dos demais responsáveis.

Conclui e formula a seguinte proposta de encaminhamento a Analista responsável pela já aludida instrução, **in verbis:**

" Ante o exposto, entendemos que a MP 2.170/01 se aplica aos conselhos de fiscalização de profissões liberais e que essas entidades poderão aplicar suas receitas próprias, provenientes principalmente das contribuições parafiscais a que estão obrigados os profissionais vinculados de cada conselho, tendo em vista que são receitas próprias, porém mediante regulamentação do Ministério da Fazenda.

1.Proposta de encaminhamento

Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

1.julgar irregulares, com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea b, 19, parágrafo único e 23, inciso III, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, as contas dos senhores Rui Otávio Bernardes de Andrade, CPF:109.406.777-68 (Presidente do Conselho Federal de Administração no período de 01/01/2000 a 31/12/2000), e Clóvis Pereira Calheiros, CPF 140.038.054-53 (Diretor-presidente da Câmara de Administração e Finanças no período de 01/01/2000 a 31/12/2000) e aplicar-lhes a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante este Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido, até a data do efetivo recolhimento;

2. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

3.julgar regulares as contas dos demais responsáveis relacionados à fl. 2, dando-lhes quitação plena, com base nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

4.determinar ao Conselho Federal de Administração a adoção das seguintes medidas:

a)abstenha-se de contratar pessoal sem prévia realização de concurso público, nos termos disposto no caput e no inciso II do art. 37 da Constituição Federal;

b)faça constar no Relatório de Gestão, quando do encaminhamento das próximas contas ao Tribunal, informações acerca das transferências de recursos do Conselho Federal de Administração, inclusive quanto a aquisições e contratações realizadas no exercício (inclusive contratos de consultoria e com outros serviços de terceiros), com os respectivos valores, mencionando os dispositivos da Lei 8.666/93 aplicados, conforme disciplina a alínea 'd' do inciso II do art. 18 da IN/TCU 12/96;

c)observe o disposto na MP 2.170/2001, quanto à aplicação de recursos no mercado financeiro;

d)*atenda ao que dispõe o art. 1º da MP 2.170/2001 sobre as instituições bancárias nas quais a Entidade pode movimentar suas contas."*

Por fim, cabe destacar as ponderações feitas pelo Sr. Titular da 5ª Secex, que anuiu à proposta de encaminhamento às fls. 298/299, excetuando-se o item 4-b, em razão de os conselhos não mais apresentarem contas ao Tribunal, nos termos da Instrução Normativa-TCU nº 42/2002, como também os itens 4-c e 4-d, tendo em vista entendimento do Banco Central do Brasil, segundo o qual às autarquias não restou clara a regulamentação que trata das aplicações de disponibilidades financeiras resultantes das receitas daquelas entidades públicas, tema tratado na MP 2.170-36/2001.

Nesse sentido, o Sr. Secretário propôs que seja determinado ao Exmo Sr. Ministro de Estado da Fazenda, na qualidade de Presidente do Conselho Monetário Nacional, que adote providências no sentido de regulamentar as movimentações de contas correntes pelos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, bem assim a aplicação dos recursos financeiros resultantes de suas receitas próprias, além de se enviar, àquela autoridade, cópias dos Pareceres do Bacen às fls. 307/336 dos presentes autos.

O Ministério Público se manifestou, por intermédio de Parecer do Ilustre Procurador-Geral, Dr. Lucas Rocha Furtado, de acordo com as propostas formuladas pela Unidade Técnica, às fls. 298/299, com as alterações sugeridas pelo Sr. Secretário de Controle Externo daquela Unidade.

É o Relatório

VOTO

No presente processo de prestação de contas foi constatada a ocorrência de contratação de pessoal sem a realização do prévio concurso público, consoante disposto no art. 37, II, da Constituição Federal

Sobre a matéria, esta Corte de Contas já firmou entendimento de que os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas têm natureza autárquica, arrecadam e gerenciam recursos públicos de natureza parafiscal, estão sujeitos às normas de administração pública, e, conseqüentemente, estão obrigados à realização de concurso público para a contratação de pessoal.

Vale destacar, ainda, que esse também é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, como se depreende do exame de mérito, procedido em 09/03/2000, do MS 21.797-9, quando se pronunciou, em definitivo, pela natureza autárquica dos referidos conselhos, e do teor da medida cautelar por ele concedida na ADIn 1717-6, 27/09/99, suspendendo a eficácia do art. 58 da Lei nº 9.649/98, que excluía os conselhos do âmbito da administração pública. Aliás, quanto à aludida ADIn, em novembro passado, a Corte Suprema, dirimindo definitivamente a controvérsia, declarou a inconstitucionalidade do *caput* do art. 58 e §§ 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º da mencionada Lei, mantendo apenas seu § 3º.

A manutenção da eficácia desse parágrafo quer dizer que os empregados, ao serem contratados pelos diversos conselhos, estarão sujeitos à legislação trabalhista. Todavia, independentemente do regime a que se subordinam esses empregados, mas frente à natureza autárquica dos conselhos, qualquer contratação, exceto aquelas nomeações para cargo em comissão declarado em lei ou de livre nomeação e exoneração, deve ser precedida, por imposição constitucional (art. 37, inciso II), de aprovação em concurso público, devendo qualquer alegação em contrário ser prontamente refutada.

Trago, a propósito, consideração esclarecedora a respeito da realização de concurso para o preenchimento de cargos nos diversos conselhos, constante na proposta de decisão do eminente Ministro Augusto Sherman (Acórdão nº 42/2002-1ª Câmara), com cujo teor concordo na totalidade:

"...Conforme apontado acima, a posição reiterada desta Corte tem sido no sentido de que os Conselhos Profissionais encontram-se obrigados a promover concurso público previamente à contratação de pessoal. No sentido dessas decisões, concurso público é, dentre outras características, aquele amplamente divulgado ao conhecimento público, no qual restem pública e

previamente estabelecidos os requisitos para candidatura e a sistemática de avaliação dos candidatos, e garantam objetividade na avaliação. Não há como considerar que meros processos seletivos, de publicidade e isonomia limitados, atendem aos ditames constitucionais incidentes sobre entidades regidas pelo direito público (art. 37, inciso II, da CF). Ressalto, aqui, não se estar afirmando que os conselhos devem promover concurso público nos moldes da Lei nº 8.112/90, mas sim conforme determinação e princípios constitucionais, nos moldes, por exemplo, daqueles já promovidos por diversas empresas estatais."

Assim, não havendo dúvida acerca da irregularidade da contratação de pessoal sem concurso público por parte do CFA, impõem-se duas questões que estão a exigir reflexão: o juízo de mérito a ser emitido nestas contas e o destino a ser dado às contratações sem concurso público.

Quanto à primeira questão, registro que, de modo geral, este Tribunal, nas prestações de contas (até o exercício de 1999) ao detectar a ocorrência da contratação irregular em pauta, vinha somente expedindo determinações para a supressão da prática inquinada, sem que o fato maculasse as contas dos responsáveis, sob o argumento de que, à época das ocorrências, era motivo de controvérsia a natureza jurídica do conselhos e, portanto, o regime jurídico aplicável aos seus servidores, como por exemplo nas seguintes deliberações: Acórdão 209/1998 – 2ª Câmara; Acórdão 212/1998 – 2ª Câmara; Acórdão 313/1998 – 2ª Câmara; Acórdão 328/1998 – 2ª Câmara; Acórdão 13/2001 – Plenário; Acórdão 50/2001 – 1ª Câmara; Acórdão 51/2001 – 1ª Câmara; Acórdão 52/2001 – 1ª Câmara; Acórdão 53/2001 – 1ª Câmara e Acórdão 147/2001 – Plenário, entre outros.

Não fazendo qualquer reparo ao entendimento supra, creio que não se pode aplicá-lo no presente caso, tendo em vista o julgamento de mérito do MS 21.797-9, em 09/03/2000, não mais se justificando, a partir desse momento, a existência de dúvida sobre a natureza dos conselhos de fiscalização profissional: e se autárquica é sua natureza, submetidos estão aos ditames do art. 37, inciso II da Constituição Federal. Nesse sentido se manifestou recentemente a 2ª Câmara desta Corte de Contas ao proferir as seguintes deliberações: Acórdão 136/2003; Acórdão 137/2003; e Acórdão 138/2003 – todos publicados na Ata 04/2003 – 2ª Câmara, Acórdão 311/2003 – Ata 07/2003 – 2ªCâmara e Acórdão 334/2003 – Ata 08/2003 – 2ª Câmara.

Também não pode substituir o regular concurso público por uma seleção simplificada, primeiramente porque a norma constitucional não o autoriza, devendo ser asseguradas a ampla publicidade, isonomia e objetividade necessárias.

Verificada, portanto, esse tipo de ocorrência, tenho as presentes contas, quanto a este aspecto, como irregulares, devendo ser aplicada multa aos responsáveis, conforme disposto no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

Quanto à segunda questão, não vejo outro caminho que não seja a rescisão dos contratos irregularmente firmados, ante o que estabelece o § 2º do art. 37 da CF, uma vez que a não-observância do disposto nos incisos II e III do mencionado art. 37 da Constituição Federal implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

No que tange às movimentações de contas correntes pelos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, bem como à aplicação de recursos financeiros resultantes de suas receitas próprias, embora entenda correta a proposição do então Titular da 5ª Secretaria de Controle Externo, no sentido de se determinar ao Presidente do Conselho Monetário Nacional a adoção de medidas no sentido de regulamentar tais movimentações, cabe ressaltar que tal determinação já foi feita por meio do Acórdão nº 003/2003 – Plenário, e, por isso, revela-se desnecessária neste momento.

Dessa forma, Voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à elevada consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de abril de 2003.

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 372/2003 – TCU – Plenário

1.Processo **TC 000.279/2002-8** (com 01 volume)

2.Grupo I, Classe de Assunto: IV – Prestação de Contas

3.Responsáveis: Rui Otávio Bernardes de Andrade (CPF 109.406.777-68), Antônio Gildo Paes Galindo (CPF 004.049.504-34), Clóvis Pereira Calheiros (CPF 140.038.054.53), Antônio Plácido de Oliveira (CPF 015.436.012.00), Ary Biancardini (CPF 002.137.721-91), Carlos Menezes Calasans Eloy dos Santos (CPF 067.660.645-87), Geraldo Vieira da Costa (CPF 075.529.392-49), Célia Maria da Rocha Ribeiro (CPF 230.930.484-00), Sebastião Luiz de Mello (CPF 142.501.011-34), José Augusto Rodrigues de Abreu (CPF 036.556.795-72), José Carlos Kincheski (CPF 002.630.019-20) e Lúcia Maria Horn Kops (CPF 217.293.520-49)

4. Entidade: Conselho Federal de Administração

5.Relator: **Ministro Adylson Motta**

6.Representante do Ministério Público: Dr. Lucas Rocha Furtado

7.Unidade Técnica: 5ª Secex

8.Advogado constituído nos autos: não há

9.Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos da Prestação de Contas do Conselho Federal de Administração, CFA, relativa ao exercício de 2.000

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea **b**, 19, parágrafo único e 23, inciso III, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, julgar irregulares as contas dos Senhores Rui Otávio Bernardes de Andrade, CPF 109.406.777-68, Presidente do Conselho Federal de Administração no período de 01/01/2000 a 31/12/2000, e Clóvis Pereira Calheiros, CPF 140.038.054-53, Diretor-Presidente da Câmara de Administração e Finanças no período de 01/01/2000 a 31/12/2000, e aplicar-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, no valor de R$ 6.000,00 (seis mil reais) fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante este Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido, até a data do efetivo recolhimento;

9.2 autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992;

9.3 com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I da Lei nº 8.443/1992, julgar regulares as contas dos demais responsáveis relacionados à fl. 2, dando-lhes quitação plena;

9.4 determinar ao Conselho Federal de Administração que:

9.4.1 não admita pessoal sem a realização de prévio concurso público, ante o disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal e na Súmula 231 de jurisprudência deste Tribunal, adotando medidas para a rescisão dos contratos ilegalmente firmados a partir de 09/03/2000;

9.5 determinar à 5ª Secretaria de Controle Externo deste Tribunal que envie ao Ex^{mo} Sr. Ministro de Estado da Fazenda, como Presidente do Conselho Monetário Nacional, cópia dos pareceres do Banco Central do Brasil insertos às fls. 307/336 dos presentes autos.

10. Ata nº 13/2003 – Plenário

11. Data da Sessão: 16/4/2003 – Ordinária

12. Especificação do **quorum:**

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Adylson Motta (Relator), Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Presidente

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário

TC-004.369/1999-8
Apensos: TC-013.182/1999-4 (c/ 6 anexos) e TC-003.328/1999-6
Natureza: Tomada de Contas, exercício de 1998
Responsáveis: Délvio Buffulin, Presidente no período de 01/01/98 a 15/09/98 (CPF nº 018.559.808-00), Floriano Corrêa Vaz da Silva, Presidente no período de 16/09/98 a 31/12/98 (CPF nº 000.559.808-00) e outros
Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região – SP
Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: Tomada de Contas do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região – SP, relativa ao exercício de 1998. Audiência dos responsáveis relativamente a ocorrências identificadas em inspeção. Criação de funções gratificadas por intermédio de atos administrativos internos. Cômputo, para os Juízes Classistas de 2ª Instância, do período referente ao exercício de advocacia para fins de Gratificação Adicional por Tempo de Serviço. Acolhimento das razões de justificativa apresentadas. Irregularidades, de responsabilidade do Sr. Délvio Buffulin, identificadas em processo de Tomada de Contas Especial instaurada para apurar desvio de recursos federais nas obras do Fórum Trabalhista em São Paulo. Contas julgadas irregulares quanto a esse gestor e regulares com ressalva e quitação quanto aos demais responsáveis. Determinações.

Trata-se da Tomada de Contas do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região – SP, relativas ao exercício de 1998.

Ao instruir o feito, a SECEX/SP, ante os elementos constantes dos autos, considerou necessário realizar, preliminarmente, inspeção no Órgão com vistas a esclarecer questões atinentes à área de pessoal, cujo Relatório foi autuado sob o nº TC-013.182/1999-4 (apensado a estes autos).

A equipe encarregada dos trabalhos apontou várias ocorrências, inclusive atinentes a outros exercícios, as quais foram objeto de diligência ao Órgão e audiências dos respectivos responsáveis, autorizadas por este Relator.

As questões objeto da diligência, endereçadas ao então Presidente Juiz Floriano Corrêa Vaz da Silva, assim como as justificativas apresentadas e a análise empreendida pela Analista encarregada dos trabalhos, estão sucintamente apresentadas a seguir:

a) Demonstrar, de forma analítica, o cálculo efetuado para efeito de pagamento, ocorrido em maio de 1998, de diferenças de quintos de DAS e FG, referentes aos exercícios de 1995 a 1997, para os servidores ativos e inativos.

Justificativa: As diferenças de quintos de DAS e FG, referentes ao período de 1995 a 1996, foram processadas na Folha Extra de Exercícios Anteriores do mês de maio/98 com crédito em 12/05/98, e as diferenças referentes ao exercício de 1997 foram processadas na Folha Extra de Restos a Pagar do mês de maio/98, creditadas em 25/05/98, calculadas conforme tabelas anexas.

Análise: Os documentos encaminhados demonstram que o cálculo utilizado pelo Órgão foi efetuado de acordo com a legislação que rege a espécie.

b) Justificar a não-reposição ao Erário, na forma preconizada pelo art. 46 da Lei nº 8.112/90, com a redação dada pela Lei nº 9.527/97, das quantias recebidas indevidamente, a título de Parcela Autônoma de Equivalência/PAE, pelos Magistrados.

Justificativa: A reposição está sendo processada desde novembro/98.

Análise: "A Parcela Autônoma de Equivalência – PAE corresponde à importância paga aos Magistrados do TRT/2ª Região, em razão de Decisão Administrativa do Tribunal Superior do Trabalho, a qual visou alterar o critério de cálculo dos vencimentos dos Magistrados da Justiça do Trabalho.

A citada Decisão Administrativa preconiza que, em obediência à norma constitucional, somente deveria variar a Parcela Autônoma de Equivalência – PAE no mesmo percentual para todas as categorias da carreira, obtido a partir do quociente entre a parcela de equivalência percebida pelos Ministros do STF, em fevereiro de 1995, e aquela de mesma natureza, relativa ao mês de janeiro/95, resultando em uma tabela remuneratória específica.

Entretanto, o Procurador-Geral da República, em 13/10/98, com fundamento no art. 103, inciso VI, da CF/88, através da ADIn nº 1.899/98, defendeu, dentre outros argumentos, que o E. TST, com suposto fundamento no Princípio da Isonomia, majorou vencimentos por via administrativa sem autorização legal, violando o Princípio da Reserva Legal e usurpando competência do Congresso Nacional. Menciona, ainda, como agravante, a retroatividade dos efeitos financeiros a contar de fevereiro/95, afrontando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, consubstanciada na Súmula 339 e nas ADIns 1.776, 1.777 e 1.782, ressalvando que tal medida colidiu com o disposto nos arts. 48, inciso X; 93, inciso V; 96, inciso II, alínea 'b', e 169 da CF/88, todos com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98.

No entanto, a devolução de tais valores fora, em seguida, determinada pelo E. Supremo Tribunal Federal, como comprova o documento anexado à fl. 69 - Anexo 04, ficando a cargo do Órgão Especial do Tribunal Superior do Trabalho – TST, definir os critérios que deveriam ser utilizados para efeito da devolução do indigitado valor:

'a reposição da quantia resultante do recálculo da PAE, dar-se-á na forma da Lei nº 8.112/90, na redação da Lei nº 9.527/97, cabendo aos Magistrados se dirigirem aos Presidentes dos respectivos Tribunais, indicando, de conformidade com as prescrições legais, o modo como pretendem adequar-se à decisão da Suprema Corte.

2. As situações legais, aplicáveis aos Magistrados na Justiça do Trabalho, são:

a) reposição, em parcelas cujo valor não exceda 25%, nos casos em que a dívida seja inferior a cinco vezes a remuneração mensal;

b) reposição integral, no prazo de 60 (sessenta) dias, para as dívidas superiores a cinco vezes a remuneração mensal'.

A equipe constatou, no decorrer dos trabalhos, que todos os beneficiários se enquadravam na situação descrita na alínea 'a' e que a reposição iniciou-se em nov/98 - na 'Rubrica 6801 DEV. VENCTO PAE', no valor correspondente a 5% da remuneração do Magistrado (data-base: outubro/98). A partir do mês de jan/99, o desconto passou a ser efetuado na 'Rubrica 4676 – IND.FAZ.NAC.PAE', passando, a partir do mês de fev/99, a corresponder a 1% da remuneração (data-base: out/98).

De ressaltar que o montante percebido pelos Magistrados, a título de Parcela Autônoma de Equivalência, onerou os cofres públicos em R$ 14.027.619,61. (...)

Ante o exposto, propomos seja determinado ao TRT/2ª Região: adequar o percentual utilizado para efeito de devolução da Parcela Autônoma de Equivalência – PAE, recebida indevidamente pelos Magistrados ativos e inativos, ao preconizado no § 2º da Lei nº 9.527/97, ou seja, em parcelas cujo valor não fique aquém de 25% da remuneração ou provento dos beneficiários. Entretanto, caso o E. TCU entenda serem legítimas as reposições nos percentuais até então praticados pelo TRT/2ª Região, determine que tais valores sejam atualizados monetariamente, em consonância com o critério utilizado pelo TRT/2ª Região ao efetuar o cálculo de valores devidos, e pagos a posteriori" (...).

c) Apresentar a fundamentação legal para a não-incidência de Contribuição Social sobre os valores pagos a título de diferenças processadas em Folhas Extraordinárias, no exercício de 1998.

Justificativa*:* "Este Regional pautou seu procedimento nos termos do pronunciado no Processo TC-017.742/91-9, dessa C. Corte de Contas:

'.... em suma, todo pagamento feito a servidor ou restituição à Fazenda Nacional, satisfeito com atraso, a partir de fevereiro do corrente ano (Lei nº 8.177/91), deve ser corrigido pela taxa referencial, a partir da vigência dos efeitos financeiros da Lei nº 8.112/90 e até o dia de sua efetivação.

Pela natureza transitória de que se revestem referidos pagamentos, entendemos, s.m.j., que sobre os mesmos não cabe incidência dos descontos previdenciários (contribuição para a seguridade social), em face do que dispõe o art. 9º da Lei nº 8.162, de 08/01/91'.

O Art. 9º da Lei nº 8.162/91 estabelece que 'a contribuição mensal, a que se refere o art. 231 da Lei nº 8.112, de 1990, incidirá sobre a remuneração mensal do servidor...'".

Análise: A justificativa do Órgão foi pautada nos termos do Parecer da Secretaria de Administração no TC-017.742/91-9, publicado no BTCU nº 47, de 23/09/91, referindo-se, naquela oportunidade, às reposições e/ou indenizações ao Erário, envolvendo atualização de importâncias.

"Partindo-se da Lei nº 8.852/94, temos que:

'Art. 1º - Para os efeitos desta Lei, a retribuição pecuniária devida na Administração Pública Direta, Indireta e Fundações de quaisquer Poderes de União compreende:

(...)

III – como remuneração, a soma dos vencimentos com os adicionais de caráter individual e demais vantagens, nestas compreendidas as relativas à natureza ou ao local de trabalho e à prevista no art. 62 da Lei nº 8.112/90, ou outra paga sob o mesmo fundamento, sendo excluídas: diárias; ajuda de custo; indenização transporte; salário-família; gratificação natalina; abono pecuniário; auxílio natalidade e funeral; adicional de férias; adicional pela prestação de serviço extraordinário; adicional noturno; gratificação prevista no art. 62 da Lei nº 8.112/90 e vantagens incorporáveis das parcelas de décimos'. (Grifo nosso)'.

De esclarecer que, de acordo com o TRT/2ª Região, no âmbito da Justiça do Trabalho a correção monetária é regulamentada nos termos da Resolução Administrativa nº 18/93, do Órgão Especial do TST, relativa a rendimentos e vantagens pagos com atraso, aos Exmos. Srs. Ministros e servidores, sendo devida – por constituir dívida de natureza alimentar, a partir das datas em que deveriam ser efetivados, na mesma base de aplicação do disposto no art. 46 da Lei nº 8.112/90, quanto às reposições e indenizações ao Erário, em relação ao índice de correção.

O Parecer AGU/GQ nº 111 (DOU de 24/09/96), aprovado pelo Exmo. Sr. Presidente da República, ressalta ser devida a correção monetária nas parcelas pagas com atraso a servidores públicos da Administração.

Desse modo, considerando o caráter tipicamente remuneratório da correção monetária (tratando-se basicamente de recomposição nominal do valor real corroído pela inflação), entendemos que sobre ela deva incidir a mesma legislação aplicável à remuneração, até porque o art. 1º, inciso III, da Lei nº 8.852/94 não a excepciona.

Isso posto, propomos que se determine ao TRT/2ª Região proceder ao desconto do PSS sobre diferenças advindas de valores pagos a posteriori, processadas em Folhas de Pagamento Extraordinárias".

d) Demonstrar a origem dos recursos que comportaram as despesas nas rubricas Restos a Pagar e Exercícios Anteriores, realizadas em Folhas de Pagamento Extraordinárias (exercício de 1998), e sua consignação no Orçamento/98.

Justificativa: "As despesas realizadas no exercício de 1998 com Folhas de Pagamento Extraordinárias, referentes à rubrica 'Exercícios Anteriores', totalizaram R$ 83.849.753,21 e se originaram dos recursos autorizados pela Lei Orçamentária de 1998 – Lei nº 9.598, de 30/12/97 (DOU de 31/12/97), e Créditos Suplementares abertos durante o exercício, através da Lei nº 9.723, de 30/11/98 (DOU de 01/12/98), e respectivos Decretos, promulgados em 01/12/98 e 16/12/98 (DOU de 02/12/98 e 17/12/98) - fls. 20 e 21 – Anexo 05.

Ao final do exercício financeiro de 1998, foram empenhados recursos da ordem de R$ 143.978,34, inscritos na rubrica 'Restos a pagar/98' e totalmente pagos durante o exercício de 1999 suportados pelos recursos acima relatados.

As despesas inscritas na rubrica 'Restos a pagar/97', realizadas com Folhas de Pagamento Extraordinárias durante o exercício de 1998, no total de R$ 1.108.736,76, tiveram origem na Lei nº

9.438, de 26/02/97 (DOU de 27/02/97) – Lei Orçamentária de 1997 e Crédito Suplementar suportado pela Lei nº 9.523, de 02/12/97 (DOU de 03/12/97), e respectivo Decreto, promulgado em 08/12/97 (DOU de 09/12/97).

A consignação das despesas, supra relatadas, no Orçamento de 1997 e 1998 foi extraída dos Demonstrativos da Execução da Despesa por Célula Orçamentária da Unidade Gestora 080010 – TRT/2ª Região – exercícios de 1997 e 1998 – do Sistema de Administração Financeira do Governo Federal/SIAFI pela STN/Ministério da Fazenda e constam dos processos de Tomada de Contas dos respectivos exercícios, encaminhados ao E. TCU".

Análise: *"No exercício de 1998, foram realizadas diversas despesas na rubrica Exercícios Anteriores, referentes a pagamento em folhas extraordinárias, no montante de R$ 83.849.753,21, autorizadas pelas Leis nºs 9.598, de 30/12/97 (DOU de 30/12/97), e 9.723, de 30/01/97 (DOU de 01/12/98), que aprovaram, respectivamente, o Orçamento da União e os Créditos Suplementares para o exercício em foco.*

As folhas extraordinárias - para pagamento de pessoal ativo civil - atingiram o somatório de R$ 55.376.818,10, enquanto que para inativos e pensionistas totalizaram R$ 27.903.779,78.

A despesa inicial autorizada foi de R$ 55.432.247,25, sendo o restante decorrente de remanejamento de despesas, na importância de R$ 27.417.505,96.

Da despesa realizada com pessoal, no total de R$ 349.148.052,54, foram pagos R$ 349.004.074,20 com fundamento na Lei Orçamentária e inscritos em Restos a Pagar R$ 143.978,84.

No exercício de 1998, foram realizadas despesas, inscritas em Restos a Pagar/97, com folhas extraordinárias de pessoal, no valor total de R$ 1.108.736,76, com recursos autorizados pelas Leis nºs 9.438, 26/02/97 (DOU de 27/02/97) e 9.523, de 02/12/97 (DOU de 03/12/97).

O limite de crédito aprovado para realizar despesas com pessoal (ativo/inativo/pensionista), para o exercício de 1998, atingiu o montante de R$ 303.457.589,00, em relação ao total autorizado de R$ 443.181.612,00. Para a unidade orçamentária 15103; foi concedido crédito adicional no valor de R$ 43.942.875,00, dos quais R$ 42.569.875,00 foram destinados ao pagamento de pessoal.

A Unidade Orçamentária solicitou crédito suplementar no montante de R$ 218.529.909,00, sendo contemplada com R$ 45.690.464,00.

À vista da insuficiente suplementação concedida, não foram efetivados a apropriação e o recolhimento de consignação do Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF, bem como do Plano de Seguridade Social – PSS, correspondentes aos pagamentos de folhas extraordinárias e folhas de pagamento de nºs 227 e 249. O recolhimento do IR devido, no valor de R$ 23.178.617,22, efetuou-se no exercício seguinte, com recursos da cota do orçamento de 1999.

Parcela da consignação, referente ao PSS, foi compensada com a devolução aos servidores da contribuição, decorrente da ADIn nº 1.135-9, e o restante recolhido no exercício seguinte com recursos da cota do orçamento de 1999.

No exercício de 1998, foi apropriada e recolhida a consignação referente ao IRRF do período de agosto/97 a dezembro/97, na rubrica Despesa de Exercícios Anteriores devido ao fato de não terem sido suficientes os limites de créditos aprovados pela Lei Orçamentária para despesas com pessoal no montante de R$ 231.067.357,00.

Do crédito suplementar solicitado - R$ 88.331.854,00, foi concedido R$ 66.389.789,00, conforme Relatório de Gestão integrante da Tomada de Contas Exercício/97 (TC-700.071/1998-9).

Verifica-se que o TRT/2ª Região concedeu vantagens a pessoal sem prévia e suficiente dotação orçamentária, para atender ao acréscimo de despesa com pessoal, não sendo observada a lei orçamentária anual. O gestor procedeu ao remanejamento dos recursos e não efetuou o recolhimento de consignações, em folha de pessoal, no exercício de competência.

Ante os fatos, propomos as seguintes determinações ao TRT/2ª Região:

1) proceder ao recolhimento do IRRF em época oportuna, nos termos da legislação tributária;

2) consignar no orçamento do exercício seguinte, em dotação própria, as despesas para pagamento de pessoal, referentes a exercícios encerrados, nos termos do art. 37 da Lei nº 4.320/64, efetuando o recolhimento dos tributos federais devidos;

3) deixar de conceder quaisquer vantagens a pessoal ativo/inativo sem prévia dotação orçamentária, para atender aumento de despesa de pessoal, nos termos da lei orçamentária vigente;

4) observar o preconizado nos arts. 21, inciso I, e 16, inciso II, da Lei Complementar nº 101, de 04/05/00, ou seja, o aumento da despesa deve ter adequação orçamentária e financeira anual".

Quanto às audiências procedidas, estão resumidamente apresentadas abaixo as ocorrências que as suscitaram, as razões de justificativa apresentadas e a análise efetuada pela Analista:

RESPONSÁVEL: Juiz Floriano Corrêa Vaz da Silva (Presidente no período de 16/09/98 a 16/09/00)

a) Ocorrência: Percepção de remuneração, pelos servidores (ativos/inativos), acima do teto constitucional (art. 37, XI), a partir de 04/06/98, data da Emenda Constitucional nº 20/98.

Justificativa: "O inciso XI do art. 37, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, de 04/06/98, estabelece como teto constitucional o subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Considerando que ainda não houve definição acerca do valor a ser adotado como teto, aplica-se, neste Regional, o disposto no art. 20 da Lei nº 9.421/96, verbis:

'Art. 20. O servidor dos Quadros de Pessoal a que se refere o art. 1º não poderá perceber mais que a remuneração do cargo dos Magistrados do Tribunal ou Juízo em que esteja exercendo suas funções, excluídas desse limite apenas as vantagens de natureza individual'".

Análise: "O art. 42, parágrafo único, c/c o art. 61, da Lei n º 8.112/90 (com redação da Lei nº 9.527, de 10/12/97) e MP nº 1.964-29, de 27/07/00, estatui que: 'excluem-se do teto de remuneração a retribuição pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento a par da gratificação natalina; adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas; adicional pela prestação de serviço extraordinário; adicional noturno; adicional de férias e outros, relativos ao local ou à natureza do trabalho e, a parcela percebida por determinação judicial'.

Da análise das fichas financeiras constatamos que a remuneração dos servidores obedece às disposições legais em vigor, se considerada a não auto-aplicabilidade daquele dispositivo constitucional, visto que, em análise mais apurada, constata-se valores resguardados por Mandados de Segurança.

De posse dessas informações, concluímos que poderá ser aplicado o entendimento preconizado no Voto do Ministro-Relator, em caso análogo, qual seja, não se deve sugerir qualquer providência enquanto a ação estiver pendente de decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (Acórdão nº 96/98 - Plenário, Ata nº 27).

Outrossim, verificada a cassação ou a revisão da decisão judicial, deverão as autoridades administrativas competentes tomar as providências necessárias com vistas a obter a reposição dos valores pagos indevidamente, com base na decisão revista, observando-se o disposto no art. 47, § 2º, da Lei nº 8.112/90.

Desse modo, propomos que seja determinado ao TRT/2ª Região fazer menção nas próximas contas sobre as providências adotadas quanto às decisões que vierem a ser proferidas nos Mandados de Segurança impetrados e os resultados auferidos, no que couber".

b) Ocorrência: Criação de Funções Comissionadas por Atos Administrativos da Presidência do TRT/2ª Região, nos exercícios de 1998 e 1999.

Justificativa: "Tendo em vista a reestruturação da Secretaria de Informática, aprovada na Ata nº 18/95, de 02/08/95, e o novo Regulamento Geral da Secretaria deste Tribunal (DOE de 03/02/97), houve reclassificação (e não criações) de funções comissionadas, devido à inclusão de novas secretarias, serviços e setores na nova estrutura (documentos de fls. 31/57 - Anexo 05)".

Análise: "O Juiz-Presidente Floriano Corrêa Vaz da Silva, durante a Sessão Ordinária de 28/01/98, Ata nº 01/98, em razão de impedimento do Juiz Délvio Buffulin, dando provimento ao Recurso Administrativo, autorizou a reclassificação pleiteada pelos interessados, com base no Processo TRT/MA nº 142/97-B, conferindo pagamento, retroativo ao exercício de 1997 e

correspondente à 'Reclassificação de Função Comissionada' - Transformação da Função de Assistente Administrativo – Chefe do Setor (FC 05) em Diretor de Serviço (FC 08).

Em 22/10/98, através do Ato PR nº 746, o Presidente Juiz Floriano Corrêa Vaz da Silva transformou uma função de Assistente Administrativo FC-05, a partir de 03/02/97, em Secretário da Vice-Presidência Administrativa - FC-09.

Em 12/03/99, através do Ato PR nº 157, transformou uma função de Assistente Administrativo FC-05, a partir de 03/02/97, em Secretário da Vice-Presidência FC-09.

Diante do exposto, propomos ao E. TCU:

I - determinar ao TRT/2ª Região que desconstitua todos os atos de transformações/criação de funções comissionadas originados por atos administrativos da Presidência, por contrariarem o inciso II do art. 51 da CF/88;

II – aplicar multa ao Exmo. Sr. Juiz Floriano Corrêa Vaz da Silva, consoante o disposto no inciso VII do art. 58 da Lei nº 8.443, de 16/07/92, c/c o VII do art. 220 do Regimento Interno/TCU".

c) Ocorrência: Concessão de <u>novas</u> aposentadorias, revogando expressamente a Decisão/TCU nº 203/96 - 1ª Câmara (Ata nº 31), de 27/08/96, por Ato nº 425, de 11/06/97, do Presidente do TRT/2ª Região no caso "a", e não acatando a determinação do TCU, nos casos "b", "c" e "d", aos servidores alcançados por aquela Decisão.

Justificativa: "No que se refere aos servidores que tiveram suas aposentadorias consideradas ilegais pelo E. TCU, de acordo com a Decisão nº 203/96 - 1ª Câmara, publicada em 06/09/96, informamos o seguinte (documentos de fls. 58/85 – Anexo 05):

<u>HILDA STACHINI FERREIRA HOMEM</u> - TC nº 002.684/1996-9

1. em 23/09/96, protocolou, junto ao Tribunal de Contas da União, pedido de reexame da Decisão nº 203/96;

2. em 12/05/97, foi publicada a Decisão/TCU nº 100/97- 1ª Câmara, que conheceu do pedido de reexame para negar-lhe provimento, mantendo os termos da decisão ora recorrida;

3. em 15/05/97, tomou ciência, através do Ofício SPIP nº 20/97, da decisão mencionada no item anterior;

4. a partir do mês de maio/97, foi suspenso o pagamento dos proventos;

5. em 13/06/97, foi publicado o Ato PR nº 415 do Presidente deste Tribunal, revogando a concessão da aposentadoria no cargo de Técnica Judiciária (atual Analista Judiciário), efetivada pelo Ato nº 514/95, tendo em vista a opção da servidora pelo retorno à atividade, com vistas a completar o tempo exigido de estágio probatório naquele cargo;

6. em 13/08/98, mediante a publicação do Ato PR nº 533, foi concedida nova aposentadoria, tendo a respectiva ficha de concessão, sob nº 20787804042000000167, sido enviada ao TCU pelo sistema SISAC, para apreciação e registro.

<u>IZABEL MAYO CARVALHO</u> - TC nº 001.610/1996-1

1. a partir de 07/09/96, foi suspenso o pagamento dos proventos, de acordo com o art. 185 do Regimento Interno/TCU;

2. em 23/09/96, foi protocolado pela interessada, junto ao TCU, pedido de reexame da Decisão nº 203/96;

3. tendo o pedido de reexame efeito suspensivo, foi restabelecido o pagamento dos proventos;

4. em 18/04/97, foi publicada a Decisão/TCU nº 77/97 – 1ª Câmara, que conheceu do pedido de reexame para negar-lhe provimento por falta de amparo legal, mantendo os termos da Decisão nº 203/96;

5. em 30/04/97, a Srª Izabel Mayo Carvalho tomou conhecimento da decisão mencionada no item 4, através do Ofício SPE nº 35/97;

6. a partir do mês de maio/97, foram novamente suspensos os pagamentos dos proventos;

7. a interessada impetrou Mandado de Segurança (Processo nº 97.0033289-6), junto à Justiça Federal, objetivando a percepção dos proventos, ora suspensos;

8. em 17/10/97, foi negada a liminar pleiteada;

9. em 13/01/99, foi julgada improcedente a pretensão e denegada a segurança requerida pela impetrante.

MIGUEL DJALMA VIEIRA - TC nº 001.615/1996-3

1. em 23/09/96, protocolou, junto ao TCU, pedido de reexame da Decisão nº 203/96;

2. em 25/08/97, foi publicada a Decisão/TCU nº 196/97 – 1ª Câmara que conheceu do recurso para negar-lhe provimento;

3. a partir do mês de set/97, foram suspensos os pagamentos dos proventos;

4. em 02/10/97, foi publicado o Ato PR nº 700 do Presidente deste Tribunal, revogando a concessão da aposentadoria no cargo de Agente de Portaria (atual Técnico Judiciário), efetivada pelo Ato nº 430/94, tendo em vista a opção do servidor pelo retorno à atividade a fim de completar o tempo exigido de estágio probatório naquele cargo;

5. em 30/11/98, foi concedida nova aposentadoria através do Ato PR nº 854, tendo sido encaminhada a correspondente ficha de concessão ao TCU, sob o nº 20787804041999000308, para apreciação e registro.

MARIA DE LOURDES PITARELLO PEIXOTO - TC nº 004.772/1996-1

1. a partir de 07/09/96, foi suspenso o pagamento dos proventos de aposentadoria;

2. em 23/09/96 protocolou, junto ao Tribunal de Contas da União, pedido de reexame da Decisão nº 203/96;

3. tendo o pedido de reexame efeito suspensivo, foi restabelecido o pagamento dos proventos;

4. em 07/05/97, foi publicada no Diário Oficial a Decisão/TCU nº 93/97 – 1ª Câmara, que conheceu do pedido e negou-lhe provimento por falta de amparo legal, mantendo os termos da Decisão nº 203/96;

5. em 15/05/97, a Srª Maria de Lourdes Pitarello Peixoto tomou conhecimento da decisão mencionada no item 4, através do Ofício SPIP nº 19/97;

6. a partir do mês de maio/97, foram novamente suspensos os pagamentos dos proventos;

7. por força da liminar concedida em Mandado de Segurança (MS nº 97.37557-9), impetrado pela interessada, o pagamento dos proventos foi restabelecido a partir do mês de maio/97.

Pelo exposto, verifica-se que foram acatadas, por parte do TRT/2ª Região, todas as determinações emanadas do Tribunal de Contas da União e que a Srª Maria de Lourdes Pitarello Peixoto continua percebendo seus proventos por força da liminar concedida em Mandado de Segurança.

No que se refere ao Sr. Miguel Djalma Vieira e Srª Hilda Stachini Ferreira Homem, observa-se que cumpriram os requisitos necessários para a obtenção de nova aposentadoria. Em anexo, cópias dos documentos citados".

Análise: "Restringiremos nossa análise às aposentadorias concedidas nas respectivas gestões.

Em relação a Izabel Mayo Carvalho, entendemos não caber qualquer determinação, visto o Mandado de Segurança, impetrado pela interessada, ter julgado improcedente a pretensão e denegada a segurança requerida pela impetrante.

Quanto a Miguel Djalma Vieira (Agente de Portaria), não foi encontrado no Sistema SISAC, através do número de controle fornecido pelo TRT/2ª Região, o Ato PR nº 854, de 30/11/98 (nº de controle 20787804041999000308), para registro, o qual pleiteia aposentar-se no cargo de Técnico Judiciário, tendo em vista a aplicação da Lei nº 9.421/96, que transformou a categoria funcional de Agente de Portaria (Nível Intermediário) em Técnico Judiciário (Nível Intermediário).

Considerando:

1. o ato concessório de aposentadoria só se aperfeiçoa após a deliberação final desta Corte sobre sua legalidade, constituindo-se a aposentação, portanto, em uma mera expectativa de direito, enquanto não implementada esta condição última;

2. à aposentadoria em tela, aplica-se a Resolução nº 255/91, que dispõe sobre a apreciação pelo TCU, para fins de registro da legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões e cujo artigo 20 dispõe:

'Art. 20 – Quando a ilegalidade do ato de concessão consistir na outorga de vantagens indevidas, a recusa de registro obriga o órgão concedente a cessar o pagamento dos proventos ou benefícios a partir da publicação da Decisão do Tribunal no DOU, no todo ou na parcela impugnada pelo Tribunal, sob pena de responsabilidade do respectivo Ordenador de Despesa.

Parágrafo único. Caso não seja suspenso o pagamento, ou haja indício de procedimento culposo ou doloso na concessão ou na outorga das vantagens sem fundamento legal, o Tribunal poderá converter o processo em Tomada de Contas Especial para apurar responsabilidades e promover o ressarcimento aos cofres públicos das despesas ilegalmente efetuadas'.

Ao Tribunal de Contas da União, no exercício da sua função (que expressamente lhe reservam os incisos II e IX do art. 71 da Carta Magna), compete, dentre outras atribuições, verificar a legalidade da aposentadoria e ordenar, ou não, seu registro. Assim, o ato concessivo de aposentadoria reveste-se de execução provisória até o final pronunciamento do Tribunal de Contas, tornando-se, a partir daí, ato jurídico perfeito e acabado (Decisão nº 743/94 – Plenário, Ata nº 57).

Propomos seja determinado ao TRT/2ª Região:

1. atuar junto ao INSS com o fim de obter o cancelamento do Benefício nº 42/13868257, de titularidade de Miguel Djalma Vieira;

2. suspender o pagamento de 7%, atribuído a título de Gratificação Adicional por Tempo de Serviço a Miguel Djalma Vieira, indevidamente computado, por considerar o tempo em que o servidor exerceu cargo em comissão (5/5 de FC 09), contrariando o que estabelece a Decisão nº 308/95 – Plenário, Ata 09;

3. observar o cumprimento de prazo para encaminhamento de processos de concessões ao E. TCU para julgamento (§ 1º do art. 3º do Decreto nº 88.243/83)".

d) Ocorrência: Não-reposição ao Erário, por parte de Juízes Classistas ativos e inativos, que tiveram seus mandatos extintos (ou a estes renunciaram) ou faleceram no exercício do cargo, dos valores creditados indevidamente, em 05/10/98, a título de Parcela Autônoma de Equivalência, em afronta ao art. 47 da Lei nº 8.112/90;

Justificativa: "Aos Juízes Classistas, que se encontravam nas situações acima descritas foram encaminhados ofícios, por parte do TRT/2ª Região, solicitando comparecimento para quitação do débito, referente à Parcela Autônoma de Equivalência (documentos de fls. 86/101 – Anexo 05)".

Análise: "Estabelece o § 2º do art. 47 da Lei nº 8.112/90:

'Os valores percebidos pelo servidor, em razão de decisão liminar de qualquer medida de caráter antecipatório ou de sentença, posteriormente cassada ou revista, deverão ser repostos no prazo de 30 dias, contados da notificação para fazê-lo, sob pena de ser inscrito em dívida' (parágrafo acrescentado pela Lei nº 9.527/97).

Estabelece ainda o mesmo artigo 47: 'o servidor em débito com o erário, que for demitido, exonerado ou que tiver sua aposentadoria ou disponibilidade cassada, terá o prazo de sessenta dias para quitar o débito (Redação dada pela MP nº 1.964-29, de 27/07/00). A não-quitação do débito no prazo previsto implicará sua inscrição em dívida ativa (parágrafo único)'.

Ante o exposto, propomos que, em relação à questão da não-devolução dos valores recebidos, indevidamente, a título de PAE por Magistrados não mais pertencentes ao quadro de pessoal do TRT/2ª Região, seja incluída em próxima Auditoria a verificação das medidas saneadoras adotadas pelo Órgão quanto ao cumprimento do disposto no § 2º do art. 47 da Lei nº 8.112/90, visto que, no caso de insucesso da cobrança administrativa, deverão ser instaurados os respectivos processos de Tomada de Contas Especial. Dentre os beneficiários citamos: Aurélio Carlos de Oliveira; Lenir Antunes dos Santos Proença; Paulo Pimentel; Sérgio Prado de Mello; José Mechango Antunes; José Roberto Vinha".

e) Ocorrência: Restabelecimento: 1) para os Juízes Classistas de 2ª Instância (ativos e inativos), a partir de jun/97, do cômputo do período referente ao exercício de Advocacia para fins de Gratificação Adicional por Tempo de Serviço; 2) do pagamento da Gratificação Adicional por Tempo de Serviço, computando-se o tempo de inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil, aos Juízes Classistas de 2ª Instância, retroativo ao período de dez/93 a set/96.

Justificativa: "Através do Processo TRT-MA nº 181/96-B, apreciado na Ata nº 26, Sessão Administrativa do Órgão Especial, realizada em 11/12/96, publicada no DOE/SP Poder Judiciário

em 27/12/96, este Tribunal excluiu o tempo de advocacia para fins de adicional por tempo de serviço para os Juízes Classistas de 2º Grau (documentos de fls. 102/156 - Anexo 05).

No Processo TRT/MA nº 071/97-B, apreciado na Ata nº 13, Sessão Administrativa do Órgão Especial, realizada em 21/05/97, publicada no DOE – Poder Judiciário em 28/05/97, foi determinado o pagamento de anuênios aos Juízes, no período de dez/93 a set/96, na esteira do decidido pelo E. Tribunal Superior do Trabalho no Processo nº TST-MA-348.956/97-2, calcado na interpretação do E. Superior Tribunal de Justiça por meio do Processo nº 304/91.

Transcrevo aqui, a síntese do voto do Ministro Relator Cid Scartezzini no supracitado Processo Administrativo nº 304/91:

'1. Não se trata de concessão de nova vantagem não contemplada na Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Lei Complementar nº 35/79); trata-se aqui de alteração da forma de cálculo da gratificação por tempo de serviço, já existente;

2. Ainda que não se cuidasse de vantagem nova, para os que assim entendem, a lei complementar – como por igual a lei ordinária – não pode se sobrepor à Constituição Federal, na aplicação do princípio isonômico;

3. Tenha-se presente que a isonomia é princípio consagrado na Carta Magna e que o benefício, como regra pleiteado, vem sendo concedido e está sendo pago a outras categorias funcionais, não havendo razão para limitá-lo à Magistratura'.

Tratando a matéria de princípio isonômico, os adicionais dos Juízes Classistas de 2ª Instância foram revistos, na mesma proporção a que foram beneficiados os Juízes Togados, incluindo o tempo de serviço referente ao exercício de advocacia".

Análise: "A questão da isonomia é trazida pelo justificante como sustentação para que esta Corte de Contas modifique sua posição até então defendida, no sentido de considerar irregular a concessão de vantagens não previstas na LOMAN.

Por força da decisão emanada por parte do Órgão Especial do TRT/2ª Região, nos autos do Processo TRT-MA nº 181/96-B, fora excluído o tempo de advocacia para fins de adicional por tempo de serviço aos Juízes Classistas de 2º Grau, embasado pelo posicionamento do Supremo Tribunal Federal ao apreciar o Mandado de Segurança nº 21.466-0/DF, in verbis:

'Os representantes Classistas da Justiça do Trabalho, ainda que ostentem títulos privativos da Magistratura e exerçam função jurisdicional nos órgãos cuja composição integram, não se equiparam e nem se submetem, só por isso, ao mesmo regime jurídico constitucional e legal aplicável aos Magistrados Togados. A especificidade de condição jurídico-funcional dos Juízes Classistas autoriza o legislador a reservar-lhe tratamento normativo diferenciado daquele conferido a Magistrado Togado.

O Juiz Classista, em conseqüência, apenas faz jus aos benefícios e vantagens que lhe tenham sido expressamente outorgados em legislação específica. Assiste-lhe o direito de ver computado, para efeito de gratificação por tempo de serviço, tão-somente o período em que desempenhou a representação classista nos órgãos da Justiça do Trabalho, excluindo, portanto, desse cômputo, o lapso temporal correspondente à atividade advocatícia'.

Entretanto, o cômputo do período em questão foi restabelecido em junho/97, por isonomia, assim que reconhecido o pagamento de anuênios aos Magistrados e, consoante deliberação do Conselho de Administração do STJ, aprovado em Sessão Administrativa, Ata nº 13/97, de 21/05/97.

O TRT/2ª Região não só restabeleceu o cômputo de OAB aos Membros Classistas, como efetuou o pagamento retroativo ao período de dez/93 a set/96, na Folha de Pagamento Extraordinária.

É pacífico o entendimento do E. TCU quanto à impossibilidade de extensão das vantagens, previstas para os Magistrados Togados vitalícios aos Julgadores Temporários, regidos que são por normas específicas, como a Lei nº 6.903/81, visto ser entendimento uniforme desta Corte que o período de atividade advocatícia não é computado para efeito de GATS para os Juízes Classistas (Decisão nº 438/95 - Plenário, Ata nº 40; Decisão nº 53/96 - 1ª Câmara, Ata nº 09; Decisão nº 189/96 - 1ª Câmara, Ata nº 29/96; Acórdão nº 04/94 - Plenário, Ata nº 05; corroborada pela orientação emanada do Supremo Tribunal a partir da Decisão proferida na Representação nº 1.490-8/DF, e também nos Mandados de Segurança – 21.606-9, DJ de 14/05/93; 21.722-7, DJ de 18/03/94 e 21.466-0, DJ de 06/05/94).

A princípio, os Juízes Classistas de 2ª Instância, em cujos adicionais por Tempo de Serviço fora incluído o tempo no exercício de Advocacia, são:

Ativos: Aurélio Carlos de Oliveira, Leocádio Geraldo Rocha.

Inativos: Elpídio Ribeiro dos Santos Filho, Francisco Ramalho Alge Junior, Helenita Novelli, Miguel Abrão Neto, Nelson de Abreu Pinto, Nivaldo Parmejani, Roberto Ferraiuolo, Sylmar Gaston Schwab, Wilson Sandoli.

Diante do exposto, propomos:

I - seja determinado ao TRT/2ª Região que proceda a imediata suspensão do pagamento da Gratificação Adicional por Tempo de Serviço aos Juízes Classistas de 2ª Instância, que tiverem tempo de advocacia computado para esse fim, ressarcindo o Erário dos valores pagos indevidamente;

II – seja aplicada multa ao Exmo. Sr. Juiz Floriano Corrêa Vaz da Silva, em razão de reincidência no descumprimento de determinação do E. TCU, consoante disposto no inciso VII do art. 58 da Lei nº 8.443, de 16/07/92, c/c o VII do art. 220 do Regimento Interno/TCU".

f) Ocorrência: Recondução por mais de um mandato de Juízes Classistas de 1ª Instância, em afronta ao art. 116 da Constituição Federal/88.

Justificativa: "O art. 116 da Constituição, na redação anterior à Emenda Constitucional nº 24, não permitia mais que uma recondução no cargo de Juiz Classista de Junta de Conciliação e Julgamento – 1ª Instância (documentos de fls. 157/162 – Anexo 05).

Conforme demonstrado abaixo, no caso do Dr. Aurélio Carlos de Oliveira, após a promulgação da Constituição/88, foram efetivadas sucessivas reconduções no cargo de Juiz Classista do Tribunal Regional do Trabalho:

Juiz Classista da 18ª JCJ – triênios 1980/1983 - 1983/1986 - 1986/1989 - Portarias nºs SCCCE 268/80, SPV 502/83 e SCCL 191/86;

Juiz Classista do TRT – triênios 1989/1992 – 1993/1996 - 1996/1999 - Decretos de 05/12/89; 23/07/93 e 01/08/96".

Análise: "À luz do Parecer contido no voto do Ministro-Relator (Decisão Sigilosa nº 725/96 – Plenário, Ata nº 44, Sessão Extraordinária de 06/11/96), tem-se que 'a recondução é a nomeação do mesmo Classista para o desempenho da função em triênios consecutivos; a pessoa escolhida para ocupar o cargo de Juiz Classista de JCJ somente poderá ser empossada, como tal, para cumprir pela 1ª vez o vocalato, ou para exercício do segundo mandato (o da recondução a qualquer tempo)'.

No âmbito da Magistratura Nacional, Lei Complementar nº 35/79, o assunto ficou definido no art. 14: 'As JCJ têm a sede....., é inadmissível a recondução dos representantes classistas por mais de dois períodos de três anos (2 mandatos)'.

De ressaltar que em inspeção anterior realizada no TRT/2ª Região (TC nº 011.280/2000-0), a SECEX/SP apurou os fatos relatados na Representação do Ministério Público junto ao E. TCU, no que se refere à nomeação de 26 (vinte e seis) Juízes Classistas após a vigência da Emenda Constitucional nº 24/99, que extinguiu as vagas destinadas à representação classista no âmbito da Justiça do Trabalho. Tal processo encontra-se em fase de audiência do responsável.

Ante os fatos, propomos seja determinado ao TRT/2ª Região que se restrinja a observar o disposto no art. 2º da Emenda Constitucional nº 24, de 09/12/99, abstendo-se de proceder a reconduções ilegais dos Juízes Classistas Temporários remanescentes, tendo em vista o que dispõe a norma legal: 'É assegurado o cumprimento dos mandatos dos atuais ministros Classistas Temporários do Tribunal Superior do Trabalho e dos atuais Juízes Classistas temporários dos Tribunais Regionais do Trabalho e das Juntas de Conciliação e Julgamento'".

g) Ocorrência: Concessão de licença-prêmio a Magistrados, cujos períodos foram implementados após a promulgação da Lei da Magistratura Nacional, aplicando-se os critérios da Lei nº 8.112/90, o que configura infringência a diversos julgados do E. TCU.

Justificativa: "No decorrer desta gestão, as concessões de licença-prêmio aos Exmos. Srs. Magistrados, cujos períodos foram implementados após a promulgação da Lei Complementar nº 35/79, tiveram autorização do E. Órgão Especial desta Corte. Em anexo, cópia do expediente

referente à concessão do benefício, mediante recurso interposto contra decisão desta Presidência que, por sua vez, indeferiu o pleito por falta de amparo legal (docs. de fls. 163/196 – Anexo 05)".

Análise: "De acordo com a informação SLP-SP nº 382/99 do Serviço de Legislação de Pessoal, trata-se de solicitação da Juíza-Presidente da JCJ de Itapecerica da Serra/SP da concessão de 04 meses de licença-prêmio, deferida em 03/10/89, Ata 23/89, pelo E. Órgão Especial do TRT/2ª Região, para gozo oportuno - relativa ao período de 01/08/75 a 12/06/86, implementada enquanto servidora da Delegacia Regional do Trabalho.

Consta dos assentamentos individuais da Magistrada que lhe resta um saldo de 30 dias, referentes ao qüinqüênio 1975/1980 e 3 meses, referentes ao qüinqüênio 1980/1985.

O E. TCU, ao apreciar os Processos TC-005.798/95-7 e TC-009.391/97-5, decidiu que a concessão, aos Srs. Magistrados, da licença-prêmio por assiduidade implementada após 14/03/79 é irregular, em razão da ausência de tal benefício na Lei Complementar nº 35/79 (Decisões nºs 186/98 e 041/98). Ainda sobre o assunto, o E. TCU, ao apreciar o supracitado Proc. TC-005798/95-7, resolveu conhecer da consulta formulada pelo E. TRT/9ª Região, para responder que 'carece de amparo legal a contagem em dobro, na aposentadoria de Magistrado, de licença-prêmio por assiduidade referente ao exercício de cargo público em período anterior ao ingresso do servidor na magistratura, porém posterior à vigência da Lei Complementar nº 35/79, por falta de autorização dessa última lei'.

Por essas razões, o Juiz-Presidente Floriano Vaz da Silva, indeferiu o pedido, em 16/08/99.

Inconformada, a Juíza impetrou recurso de reconsideração, argumentando que a referida licença (um mês) já havia sido deferida pelo Presidente, à época, Rubens Tavares Aidar (despacho de 22/04/96) e, posteriormente, pelo Juiz Délvio Buffulin (um mês), tendo-lhe sido assegurada pelo E. Órgão Especial para gozo oportuno.

O Juiz Floriano Vaz da Silva, em 31/08/99, manteve, por seus jurídicos fundamentos, a Decisão anteriormente proferida.

Submetida ao Órgão Especial, na Sessão de 27/10/99 - Ata 15/99 (Proc. TRT/MA nº 93/99-B), o pleito fora deferido pelo Colegiado: José Victorio Moro, Maria Aparecida Pellegrina, Rubens Tavares Aidar, Délvio Buffulin, Carlos Orlando Gomes, Gualdo Amaury Formica, Francisco Antonio de Oliveira, João Carlos de Araújo, Dora Vaz Trevino, Argemiro Gomes, Renato Mehanna Khamis, Antonio José Teixeira de Carvalho, Wilma Nogueira de Araújo Vaz da Silva, Décio Sebastião Daidone, Carlos Francisco Berardo, Anélia Li Chum, Pedro Paulo Teixeira Manus, Wilson Hiroshi Tanaka, Reginald Uelze, José Mendes Botelho, José Firmo e Edilson Rodrigues.

Encaminhado à Secretaria da Corregedoria, em 12/11/99, o recurso obteve acolhimento, não restando ao Juiz-Presidente Floriano Vaz da Silva outra alternativa senão deferir, em 06/06/00, em que pese seu posicionamento contrário, a concessão do saldo de 30 dias de licença-prêmio à Juíza Rosa Maria Zuccaro.(...)

Nos moldes do Acórdão nº 408/2000 - 1ª Câmara (Ata nº 33), considerando que os Juízes que votaram a favor da concessão de licença-prêmio por assiduidade, para fins de gozo, implementados após 14/03/79, concorreram diretamente para a prática de ato de gestão irregular, a responsabilidade deve estender-se ao Colegiado, isentando, neste caso, o Juiz-Presidente Floriano Corrêa Vaz da Silva, por deixar assente seu posicionamento contrário ao deferido.

Por outro lado, tendo em vista que a concessão do benefício, em comento, ocorreu em exercício subsequente às contas ora analisadas, propomos que a responsabilidade seja imputada ao Colegiado do Órgão Especial do TRT/2ª Região nas contas relativas ao exercício de 1999".

h) Ocorrência: Pagamento de anuênios a Juízes Togados, após 24/11/95 (MP nº 1.195/95), contrariando o art. 93, inciso III, da CF/88 e o art. 65, § 2º, item VIII, da LOMAN.

Justificativa: "O pagamento de anuênios a Juízes Togados, após 24/11/95 (MP nº 1.195/95) encontra respaldo nos termos da Decisão nº 303/98 – TCU – 2ª Câmara, publicada em 14/12/98, referente ao Processo nº TC nº 300.007/93-0".

Análise: justificativa acolhida.

i) Ocorrência: Continuidade do descumprimento do estabelecido na Decisão Plenária nº 65/94 (Ata nº 06), de 23/02/94, reiterada pelo Acórdão nº 238/97 – Plenário (Ata nº 42), quanto ao pagamento da rubrica 1128 – Vantagem da Lei nº 8.432/92, aos Juízes-Substitutos.

Justificativa: "No que se refere ao pagamento da rubrica 1128 – Vantagem Lei nº 8.432/92 aos Juízes-Substitutos, segue anexo cópia do Processo TRT-MA nº 41/93-B que originou aludido pagamento, bem como Ofício GP nº 450/97, de 15/12/97, da lavra do então Presidente Délvio Buffulin, dirigido ao Exmo. Sr. Ministro Carlos Átila Álvares da Silva, apresentando as razões de justificativa pertinentes às determinações constantes do Acórdão/TCU nº 238/97 – Plenário (documento de fls. 199/217 – Anexo 05).

Referido Ofício pondera as razões que justificam a conduta adotada pelo TRT/2ª Região, relativamente aos pontos objeto de determinações quando do julgamento das contas do exercício de 1994 daquela Corte: ' O TRT/2ª Região não vem remunerando o Juiz-Substituto como o Presidente da Casa ('dirigente máximo do órgão'); tem, sim, cumprido o que entende determinar o texto do art. 656, caput, e § 3º da CLT, com a redação alterada pelo art. 49 da Lei nº 8.432/92: 'Sempre que estiver efetivamente substituindo ou tiver sido designado para, sob qualquer justificativa, atuar nas JCJ, perceberão os vencimentos de Juiz-Presidente de JCJ.

Entende-se, neste Órgão, que o legislador, ao valer-se, distintamente, das expressões – designados e substituindo – não as tenha tomado como sinônimos'".

Análise: "O Regimento Interno do TRT/2ª Região em seu TÍTULO XV – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS preceitua:

'Art. 272 – O Juiz-Presidente da Junta de Conciliação e Julgamento, salvo com autorização do Tribunal, deverá residir na sede de sua jurisdição, e o Juiz do Trabalho-Substituto, na sede.

§ 1º - A critério do Presidente do Tribunal, que avaliará o grau de necessidade, será designado Juiz-Substituto para auxiliar nas JCJ.

§ 2º - O Juiz-Substituto, quando designado para substituir ou auxiliar, perceberá vencimentos correspondentes ao de Juiz-Presidente de Junta de Conciliação e Julgamento.

§ 3º - O Juiz-Substituto, designado para substituir ou para auxiliar fora da sede, terá direito ao recebimento de diárias correspondentes ao período'.

Por outro lado, o art. 49 da Lei nº 8.432, de 11/06/92, preconiza:

'§ 3º - Os Juízes do Trabalho Substitutos, quando designados ou estiverem substituindo os Juízes Presidentes de Juntas, perceberão os vencimentos destes'.

A questão aqui controversa refere-se à interpretação do termo 'designados'.

O Regimento Interno do TRT/2ª Região interpretou a legislação aplicável à espécie da forma mais conveniente, ou seja, mesmo apenas 'auxiliando', o Juiz-Substituto recebe vencimentos correspondentes aos do Juiz-Presidente de JCJ.

Entendemos que, no dispositivo legal invocado, a intenção do legislador foi empregar o termo 'designado', de forma a não gerar dúvidas quanto às atribuições que se deverá exercer, pois, não foi por acaso que o termo 'auxiliar' fora omitido na Lei nº 8.432/92. Como visto, o termo em questão pressupõe atribuições específicas, inerentes ao cargo, o mesmo não ocorrendo quando o Juiz apenas auxilia o Juiz-Presidente de JCJ.

A nosso viso, trata-se, de certa forma, de transformação de cargos sem prévia dotação orçamentária, suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes (art. 169, inciso I, da CF/88). Entendemos que, por analogia à Decisão nº 88/99-2ª Câmara, devam ser restituídos os valores recebidos pelos beneficiários.

Merece ressaltar que o E. TCU, através da Decisão nº 65/94 - Plenário (Ata nº 06), de 23/02/94, e reiterada pelo Acórdão TCU nº 238/97 - Plenário (Ata nº 42), já havia determinado ao Presidente do TRT 2ª Região a regularização de tais pagamentos, mediante o entendimento de que é devida a diferença entre os respectivos vencimentos e os de Juiz-Presidente de Junta, somente quando estiverem no efetivo exercício da substituição ou tiverem assumido a Presidência da JCJ.

Propomos ao E. TCU:

1. seja aplicada multa ao Juiz Floriano Correa Vaz da Silva, pela continuidade do descumprimento do estabelecido na Decisão Plenária nº 65/94, Ata nº 06, reiterada pelo Acórdão nº 238/97 – Plenário, Ata nº 42, quanto ao pagamento da rubrica 128 – Vantagem da Lei nº 8.432/92, aos Juízes-Substitutos;

2. seja determinado ao TRT/2ª Região que proceda ao imediato ressarcimento das quantias recebidas indevidamente pelos Juízes-Substitutos, advindas de diferenças entre os respectivos vencimentos e os de Juiz-Presidente de Junta, exceto quando estiverem no efetivo exercício da substituição ou tiverem assumido a Presidência de JCJ".

RESPONSÁVEL: Juiz Délvio Buffulin (Presidente no período de 16/09/96 a 15/09/98)

a) Ocorrência: Percepção de remuneração pelos servidores, ativos e inativos, acima do teto constitucional (art. 37, XI), a partir de 04/06/98, data da Emenda Constitucional nº 20/98.

Justificativa: Idêntica à apresentada pelo Juiz Floriano Corrêa Vaz da Silva.

Análise: Feita anteriormente.

b) Ocorrência: Criação de Funções Comissionadas por Atos Administrativos da Presidência do TRT/2ª Região, nos exercícios de 1998 e 1999.

Justificativa: "Tendo em vista a reestruturação da Secretaria de Informática, aprovada na Ata nº 18/95, de 02/08/95, e o novo Regulamento Geral da Secretaria deste Tribunal, publicado no DOE de 03/02/97, houve reclassificação (e não criações) de funções comissionadas, devido à inclusão de novas secretarias, serviços e setores na nova estrutura. Seguem, em anexo, cópias das decisões proferidas pelo Órgão Especial deste Tribunal, relativas às referidas reclassificações (fls. 225/251 – Anexo 05)".

Análise: "Em 23/10/96, foi publicado no DOE, de 01/11/96: ATOS DO JUIZ DÉLVIO BUFFULIN – PRESIDENTE DO TRIBUNAL de 23/10/96, in verbis:

'PR nº 74: Criando, no uso das atribuições que lhe confere a Lei e tendo em vista o decidido pelo Órgão Especial em Sessão Administrativa Ordinária realizada em 02 de outubro de 1996 e o que consta do Processo TRT-MA nº 240/96-B 01 (uma) função de ASSISTENTE ADMINISTRATIVO DA PRESIDÊNCIA, GR-V, junto ao Gabinete da Presidência, que passa a compor a Tabela de Gratificação pela Representação de Gabinete, instituída pelo Ato nº 776, de 19 de novembro de 1990. Os efeitos deste Ato se produzem a partir de 07 de outubro de 1996'.

Posteriormente, o Tribunal Pleno do TRT/2ª Região, indeferiu requerimento formulado por quatro interessados, visando à reclassificação de 4 (quatro) funções comissionadas de Assistente Administrativo (GRG-V) para Diretor de Serviço (DAS-04).

Tal indeferimento baseou-se no fato de terem sido os cargos do Grupo DAS/GRG/FC, instituídos pela Lei nº 8.868/94, transformados em FC, observadas as correlações estabelecidas no Anexo IV, da Lei nº 9.421/96. Assim, foi correlacionada a Função Gratificada de Assistente Administrativo GRG-V, em FC-05 e o Cargo/Comissão de Diretor de Serviço DAS-04, em FC-08.

Na mesma linha, a Sra. Diretora do Serviço de Legislação de Pessoal Substituta emitiu, em 16/10/97, Parecer contrário à pretensão dos requerentes, defendendo que, aos servidores em questão, foram atribuídas as funções de Assistente Administrativo, nível GRG-V, tendo sido designados para responder pelas respectivas Diretorias, a partir das datas dos Atos da Presidência daquele Tribunal, até a competente criação por Lei, do respectivo cargo em comissão (conforme dispõe o art. 48, inciso X, da CF/88), o que, na realidade não ocorreu, tendo em vista a negativa do C. TST.

Por outro lado, face ao indeferimento do pedido, os interessados formularam recurso ao Tribunal Pleno, alegando que a Lei nº 8.877/94 criou os cargos do Grupo Processamento de Dados, no Quadro de Pessoal, e que Portarias, expedidas pelo Exmo. Sr. Presidente, determinaram a reestruturação da Secretaria de Informática, atribuindo aos requerentes as Funções de Assistente Administrativo, para responder pelas respectivas Diretorias.

Ocorre que a citada Lei nº 8.877/94, de 11/05/94, criou para o Grupo Processamento de Dados no Quadro Permanente de Pessoal da Secretaria do TRT/2ª Região, além de outros, apenas 01 cargo de Diretor de Secretaria, DAS-05.

*Com fulcro no Princípio da Isonomia, contido no art. 5º, **caput**, da CF/88, tendo em vista a classificação no nível FC-08 dos Diretores de Serviço, recorreram os requerentes para solicitar a reclassificação de FC-05 para FC-08.*

Com a Reestruturação da Secretaria de Informática do TRT/2ª Região, aprovada através do Processo TRT/MA nº 124/95-B, foi a mesma constituída de 04 Serviços, quais sejam, Desenvolvimento de Sistemas, Produção na Sede, Produção Fora da Sede e de Suporte e Treinamento, dirigidos pelos requerentes, designados como Assistentes Administrativos, através de Portarias do Presidente, e respondendo pelas respectivas Diretorias de Serviço, até a criação dos respectivos cargos em comissão.

Entretanto, a criação, por Lei, de quatro cargos de Diretor de Serviço (DAS 101.4, correlacionada em FC-08 pela Lei nº 9.421/96), para a Secretaria de Informática do TRT 2ª Região, resultou frustrada, quando por iniciativa do Sr. Juiz Vice-Presidente Administrativo, foi enviado ao C. TST anteprojeto de lei, propondo a criação dos referidos cargos.

A Diretoria da Secretaria de Coordenação Orçamentária e Financeira, em 15/01/98, realizou estudo do impacto financeiro e orçamentário do reposicionamento em foco, indicando, caso concretizada a reclassificação almejada, a necessidade de suplementação, no exercício de 1998, de crédito no Orçamento de Pessoal e Encargos Sociais e da alteração no Quadro de Detalhamento de Despesa – QDD, devido à transferência de dotação do elemento 3190.11 – Vencimentos e Vantagens Fixas para 3190.92 – Despesas de Exercícios Anteriores – 1997, devendo ser incluída na solicitação de Crédito Suplementar.

Por outro lado, o Exmo. Sr. Juiz-Presidente Administrativo manifestou, ao examinar o recurso, que para a criação e extinção de cargos, o constituinte exigiu procedimento legislativo (art. 48, inciso X), dispensando-o para a criação, modificação ou extinção de funções gratificadas, podendo se efetivar esta, mediante Decisão Administrativa daquele Tribunal do Trabalho, tendo em vista que se insere no âmbito de sua autonomia administrativa (art. 96, inciso II, 'b', da CF/88).

No referido Voto, relacionam-se as Resoluções Administrativas do STF, STJ, TCU e do C. TST que dispõem sobre a criação e transformação de funções gratificadas nos Tribunais Superiores.

Assistiria razão ao Magistrado se a ulterior classificação das funções, decorrentes de reestruturação havida no Órgão em função da Lei nº 9.421/96, não implicasse em aumento de remuneração e conseqüente aumento de despesa com pessoal.

É sabido que a majoração de vencimentos, por via administrativa, sem autorização de Lei, viola o Princípio da Reserva Legal e usurpa competência do Congresso Nacional. Qualquer aumento de vencimentos dos servidores públicos, inclusive dos Magistrados, depende de lei (art. 7, incisos X e XI; art. 61, § 1º, inciso II, e art. 96, inciso II, 'b', da CF/88). Ademais, o inciso X do art. 48 da Constituição Federal/88 dá competência exclusiva ao Congresso Nacional para a criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas. Além disso, o dispositivo é o mesmo: se não se pode criar, também não se pode transformar.

No caso em exame, importante observar que a Lei nº 9.421/96 autorizou a Administração proceder à transformação das funções comissionadas observada a correlação determinada na mesma Lei, não autorizando a ulterior reclassificação das funções decorrentes de reestruturação havida no órgão.

O Juiz Floriano Corrêa Vaz da Silva, assumindo a Presidência durante a Sessão Ordinária de 28/01/98, Ata nº 01/98, em razão de impedimento do Juiz Délvio Buffulin, dando provimento ao Recurso Administrativo, autorizou a reclassificação pleiteada pelos interessados, com base no Processo TRT/MA nº 142/97-B, conferindo pagamento retroativo ao exercício de 1997, correspondente à Transformação da Função de Assistente Administrativo – Chefe do Setor (FC 05) em Diretor de Serviço (FC 08).

Naquele processo administrativo (Processo TRT nº 142/97-B), entendeu o órgão julgador que aos Tribunais é assegurada a prerrogativa de criar funções, não obstante tratar-se, no caso em exame, de reclassificação de cargos, que se apresentava legalmente plausível.

De se observar que o deferimento do pleito neste processo (TRT/MA nº 142/97), abriu precedente no TRT/2ª Região para uma avalanche de reclassificações/transformações de funções, fato que implicou em considerável aumento de despesa com pessoal (valor bruto R$ 14.027.619,61).

Em 13/02/98, através do Ato PR nº 106, o Presidente Juiz Délvio Buffulin transformou as quatro funções de Assistente Administrativo – GR V (FC-05 da Lei nº 9.421/96), em Diretor de

Serviço, FC-08, a partir de 24 de dezembro de 1996, com efeitos financeiros em 01/01/97, tendo em vista o decidido pelo E. Órgão Especial, em Sessão Administrativa Ordinária realizada em 28/01/98 (Ata nº 01 – Processo TRT/MA Nº 142/97-B).

Em 27/07/98, através do Ato PR nº 515, transformou duas funções de Agente Especializado – FC-02, a partir de 03/02/97, e uma função de Auxiliar Especializado FC-02 em Assistente Administrativo – Chefe de Setor - FC-05, a partir de 12/03/97, bem como várias outras funções FC-02 em FC-05 (Atos 516, 517, 518, 519, 520).

Em 25/07/98, através do Ato PR nº 521, transformou uma função de Assistente Administrativo – Chefe de Setor – FC-05, a partir de 22/05/98, em Diretor de Secretaria FC-09.

Em 27/07/98, através do Ato PR nº 522, transformou uma função de Assistente de Gabinete FC-03, a partir de 03/02/97, em Secretário FC-09.

Em 29/07/98, através do Ato PR nº 526, transformou sessenta e quatro funções comissionadas de Assistente de Juiz FC-03, em Chefe de Gabinete FC-08.

Vale reproduzirmos parte do contido no Relatório do Ministro-Relator, exarado na Decisão nº 106/97 - Plenário, Ata nº 09:

'A Tabela de Gratificação de Representação de Gabinete, comum em todo o Poder Judiciário, especialmente na Justiça do Trabalho, foi criada pelo Ato TST nº 25/93 conforme competência legal conferida pelo art. 5º da Lei Complementar nº 10/71, que assim dispõe, in verbis:

'Art. 5º - As funções gratificadas necessárias aos serviços dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário serão criadas nos respectivos regulamentos ou regimentos, respeitados os princípios de classificação vigorantes no Poder Executivo'.

Os Tribunais do Trabalho, apoiados na autonomia administrativa prevista no art. 99, c/c o mencionado art. 96, I, 'b', têm entendido que os referidos dispositivos constitucionais lhes dão embasamento legal para criação das referidas funções.

Entretanto, a criação de Funções Gratificadas e a reestruturação do quadro de pessoal colidem com o estabelecido no art. 96, inciso II, alínea 'b', da Constituição Federal, no sentido de que compete privativamente ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no seu art. 169, a criação e a extinção de cargos e a fixação de vencimentos de seus membros, dos Juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver, dos serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados.

Combinando-se tal dispositivo com o art. 48 da Constituição Federal, depreende-se que tal atribuição é de competência exclusiva do Congresso Nacional, que dispõe a respeito de todas as matérias de competência da União, incluída, no inciso X, a matéria concernente a criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções Públicas'.

À luz do disposto no inciso II, alínea 'b', do art. 96 da Constituição Federal, o constituinte exige procedimento legislativo para situações que envolvam criação de cargos em que se revele um 'plus'. De outra feita, o inciso X do art. 48 da Constituição Federal dá competência ao Congresso Nacional para a criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas: se não se pode criar, também não se pode transformar.

Por outro lado, no tocante à reestruturação, com criação de cargos sem prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, inciso I do parágrafo único do art. 169 da CF/88, entendemos que, por analogia à Decisão nº 88/99 - 2ª Câmara, devam ser restituídos os valores recebidos pelos beneficiários. (...)

Assim, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras; a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração e a admissão de pessoal, a qualquer título, dependem de prévia e suficiente dotação orçamentária e de autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos termos do art. 169, incisos I e II, da Constituição Federal e Decreto nº 2.028/96, art. 3º, inciso I. Considerando:

a) a criação de 04 cargos de Diretor de Serviço, sem autorização legal (PROC-TRT Nº 142/97), por serem essas atribuições de competência do Congresso Nacional, conforme disposto no inciso X do art. 48 da Constituição Federal e diversos julgados do TCU (Decisões Plenárias nºs 106/97, Ata nº 09, e 641/95, Ata nº 56);

b) a alteração de estrutura de carreira, com vultoso aumento de despesa com pessoal, sem prévia e suficiente dotação orçamentária, bem como sem autorização específica na LDO, nos termos do art. 169, incisos I e II, da CF/88 e art. 3º, inciso I, do Decreto nº 2.028/96;

c) a majoração de vencimentos, por via administrativa, sem autorização de Lei, violando o Princípio da Reserva Legal e usurpando competência do Congresso Nacional, afrontando o parágrafo único do art. 69 da CF/88 e arts. 3º e 4º do Decreto nº 2.028/96;

d) as inúmeras transformações deferidas, com base no Ato nº 106/98, baseado no PROC-TRT nº 142/97, ocasionando considerável aumento de despesa com pessoal (valor bruto R$ 14.027.619,61).

Propomos ao E. TCU determinar ao TRT/2ª Região:

I) desconstituir todos os atos de transformações de funções, nulos por absoluta falta de amparo legal. São eles: Ato PR nº 521/98; Ato PR nº 517/98; Ato PR nº 518/98; Ato PR nº 520/98; Ato nº 516/98; Ato PR nº 106/98; Ato PR nº 545/98; Ato nº 515/98; Ato PR nº 526/98; Ato PR nº 522/98; Ato PR nº 74/96;

II) aplicar multa ao Exmo. Sr. Juiz Délvio Buffulin , consoante o disposto no inciso VII do art. 58 da Lei nº 8.443, de 16/07/92, c/c o item VII do art. 220 do Regimento Interno do E. TCU".

c) Ocorrência: Concessão de novas aposentadorias, revogando expressamente a Decisão/TCU nº 203/96 - 1ª Câmara (Ata nº 31), de 27/08/96, por Ato nº 425, de 11/06/97 do Presidente do TRT/2ª Região no caso "a", e não acatando a determinação do TCU, nos casos "b", "c" e "d", aos servidores alcançados por aquela Decisão.

Justificativa: Idêntica à apresentada pelo Juiz Floriano Corrêa Vaz da Silva.

Análise: "Em que pese as justificativas terem abrangido os quatro interessados analisaremos as aposentadorias ocorridas nas respectivas gestões.

No que se refere à aposentadoria de interesse de Maria de Lourdes Pitarello Peixoto, como foi concedida liminar em Mandado de Segurança (MS nº 97.37557-9), conforme anteriormente exposto, poder-se-á aplicar o entendimento preconizado no Voto do Ministro-Relator, em caso análogo, qual seja, o de que não se deve sugerir qualquer providência enquanto a ação estiver pendente de decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (Acórdão nº 96/98 - Plenário, Ata nº 27).

Outrossim, propomos que seja determinado ao TRT/2ª Região fazer menção nas próximas contas sobre as providências adotadas após decisão definitiva do STF (MS nº 97.37557-9), em relação à Maria de Lourdes Pitarello Peixoto.

Conforme relatado, foi concedida nova aposentadoria à servidora Hilda Stachini Ferreira Homem no cargo de Analista Judiciário, considerando a aplicação da Lei nº 9.421/96, que transformou a categoria funcional de Técnico Judiciário em Analista Judiciário, através do Ato PR nº 533, publicada em 13/08/98, tendo em vista opção da servidora pelo retorno à atividade, a fim de completar o tempo exigido em estágio probatório. A ficha de concessão foi enviada pelo sistema SISAC, para apreciação e registro dessa C. Corte, sob nº 20787804042000000167.

É sabido que o ato concessório de aposentadoria só se aperfeiçoa após a deliberação final desta Corte sobre sua legalidade, constituindo-se a aposentação, portanto, mera expectativa de direito, enquanto não implementada esta condição última. De ressaltar que não foi encontrado no Sistema SISAC, através do número de controle fornecido pelo TRT/2ª Região, o referido ato para registro, pelo que propomos observar o cumprimento do prazo para encaminhamento de processo de concessões ao Tribunal para julgamento (art. 3º, § 1º, do Decreto nº 88.243/83)".

d) Ocorrência: Acúmulo/fracionamento de férias dos Magistrados Togados, em afronta ao disposto no § 1º do art. 67 da LOMAN.

Justificativa: "Tendo em vista o considerável aumento e acúmulo no volume de processos a tramitar na Justiça Trabalhista nos últimos anos, ficam os Srs. Magistrados submetidos a uma carga sobre-humana de trabalho.

Outra questão a ser observada é o reduzido número de aprovados nos concursos para magistratura promovidos neste Tribunal, que em muito contribuiu para o agravamento da problemática relativa ao excesso de trabalho que assombra esta Justiça. Não obstante o último

concurso ter se encerrado em dez/99, ainda restam no Quadro de Pessoal deste Tribunal 33 vagas disponíveis para o cargo de Juiz-Substituto.

Destarte, os Srs. Magistrados desta Corte, por vezes, ficam impedidos de usufruir os períodos de férias a que têm direito, nos respectivos exercícios, e na impossibilidade de se afastarem por longo período da função, por estrita necessidade de serviço, optam pelo fracionamento evitando, assim, um prejuízo maior.

Em anexo, dispositivo do Regimento Interno deste Tribunal, que trata dos períodos de férias dos membros da magistratura (documento de fl. 280)".

*Análise: "*Tratando-se de falha de natureza formal, podemos dar por acolhida a justificativa*".*

e) Ocorrência: Pagamento de anuênios a Juízes Togados, após 24/11/95 (MP nº 1.195/95), contrariando o art. 93, inciso III, da *CF/88 e art. 65, § 2º, item VIII, da LOMAN.*

Justificativa: Idêntica à apresentada pelo Juiz Floriano Corrêa Vaz da Silva.

Análise: Feita anteriormente.

RESPONSÁVEL: João Bosco Prisco da Cunha (Ordenador da Despesa)

a) Ocorrência: Concessão de abono pecuniário ao Juiz Floriano Vaz da Silva, em 04/11/98, relativo à conversão de 1/3 férias referentes ao exercício de 1996, conforme processo EA nº 69/98.

Justificativa: "O pagamento foi efetivado de acordo com os termos da decisão proferida no Processo TRT-MA nº 012/98-B, de 12/02/98, a seguir transcrito:

'Por maioria de votos, deferir parcialmente o pedido, dando-se efeito normativo à presente decisão, estendendo tal prerrogativa a todos os Magistrados que tenham feito reserva da espécie, para conversão oportuna, desde que antes da edição da Medida Provisória nº 1.595-14, tendo como limite as férias relativas ao exercício de 1997, nos termos da fundamentação do Exmo. Sr. Juiz Relator'".

Análise: "Considerando que as importâncias percebidas à título de abono pecuniário, embora concedidas sem amparo legal, não necessitam ser repostas, pela presunção da existência de contraprestação de serviços (Acórdão nº 482/2000 – 2ª Câmara), e, que há proposição para que seja ouvido em audiência o Colegiado do Órgão Especial do TRT/2ª Região, PROC TRT-MA Nº 88/95-B, em relação a esse assunto, deixamos de tecer qualquer comentário, acolhendo, pois, a justificativa.

As Decisões Plenárias de nºs 12 e 15 de 1991 já preconizavam que as vantagens pecuniárias, advindas da Lei nº 8.112/90, não se aplicam aos membros da Magistratura por serem estes regidos por normas próprias – inciso X do art. 93 da CF/88.

Posteriormente, outras Decisões desta Corte de Contas vieram consolidar tal entendimento: Decisões nºs 162/92 – 2ª Câmara (Ata nº 121); 174/92 – 1ª Câmara (Ata nº 14), mantida, em nível de recurso, pela Decisão nº 303/93 – 1ª Câmara; 302/93 – 2ª Câmara (Ata nº 33); 453/93 – Plenário (Ata nº 51).

De ressaltar que o Acórdão nº 482/2000 - 2ª Câmara, dispondo sobre abono pecuniário, observa que na Decisão nº 453/93 – Plenário (Sessão de 13/10/93), o E. TCU deliberou, em processo de consulta (tendo a resposta, portanto, caráter normativo, nos termos do § 2º do art. 2º da Lei nº 8.443/92), que 'as vantagens pecuniárias advindas da Lei nº 8.112/90 - conversão de 1/3 (um terço) das férias em abono pecuniário (...) - não são aplicáveis aos membros da Magistratura, ante a vedação contida no art. 65, § 2º, da Lei Complementar nº 35/79'.

Ante o exposto, propomos a aplicação da multa prevista no art. 58 da Lei nº 8.443/92, ao Sr. Carlos Orlando Gomes, em razão de pagamento de Abono Pecuniário a Magistrado, fundamentado no processo TRT/MA nº 12/98-B, de 12/02/98, em desacordo com o art. 93 da CF/88 e vedação contida no § 2º do art. 65 da LOMAN".

Também foram objeto de audiência irregularidades ocorridas em exercícios distintos do que ora se examina, devendo as mesmas serem reportadas às respectivas contas, para subsidiá-las. São elas:

RESPONSÁVEL: Juiz José Victorio Moro (Presidente no período de 16/09/92 a 15/09/94)

a) Ocorrência: Provimento de cargos, por meio de ascensão funcional, a partir de 23/04/93, data em que foi declarada a inconstitucionalidade pelo STF do disposto no art. 10, inciso II, da Lei nº 8.112/90.

Justificativa: "O provimento de cargos, por meio de ascensão funcional, a partir de 23/04/93, decorreu de habilitação em Concursos de Progressão entre Categorias Funcionais e Ascensão Funcional, organizados e processados na forma do Ato nº 73/81, alterado pelos Atos 59/86 e 92/86, cuja revogação ficou firmada em decisão prolatada pelo Órgão Especial deste Tribunal, em Sessão Administrativa Ordinária realizada em 01/12/93 – Ata nº 24/93, publicada no Diário Oficial do Estado de SP de 06/12/93.

Considerando a manifestação do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 245-7/RJ, o Tribunal Superior do Trabalho expediu ato revogando, a partir de 13/08/92, as normas que regulavam o instituto da ascensão funcional naquele Tribunal.

Tendo tomado ciência do procedimento adotado pelo TST, ao apreciar a matéria constante nos autos do Processo TRT-MA nº 92/92-B, o Vice-Presidente Administrativo deste Tribunal, na qualidade de Juiz-Relator do Processo, visando elucidar consulta formulada pelo Sr. Diretor-Geral, submeteu a questão ao Órgão Especial nos seguintes termos:

'Pelo exposto, concluo o meu voto pela revogação das normas regulamentares do Ato nº 73/81, que admitem a ascensão e a progressão entre categorias';

No entanto, o Órgão Especial deste Tribunal, ao examinar e discutir o Processo TRT-MA nº 92/92-B, Ata nº 25/92, prolatou a seguinte decisão:

'(...) Colocada a matéria em votação, por maioria de votos optou o E. Órgão Especial do Tribunal pela permanência em vigor das normas regulamentares inscritas no Ato nº 73, de 13 de fevereiro de 1981, que regulamentou a aplicação dos institutos da progressão e ascensão funcionais na Justiça do Trabalho da 2ª Região (...)'.

Como conseqüência, não restou alternativa à administração senão dar continuidade aos procedimentos, segundo as regras contidas no referido Ato.

Posteriormente, diante de nova manifestação do Supremo Tribunal Federal no Processo ADIn nº 837/4, em 27/08/98, novamente foi submetida à apreciação do Órgão Especial deste Tribunal nos autos do Processo TRT-MA nº 216/93-B, matéria relativa à revogação do Ato GP nº 73/81.

Em Sessão Administrativa Ordinária realizada em 01/12/93 – Ata nº 24/93, publicada em 06/12/93, ficou decidida a revogação do ato.

Tendo em vista essa decisão, foram suspensos, neste Tribunal, todos os meios de provimento de cargos não oriundos de aprovação em concurso público.

Há que se ressaltar, por oportuno, que o Supremo Tribunal Federal ao apreciar o mérito da ADIn nº 837/4, em 27/08/98, declarou prejudicada a ação quanto às normas aos servidores do Poder Judiciário. Por outro lado, julgou procedente quanto às normas da Lei nº 8.112/90.

A decisão do mérito foi exarada nos seguintes termos: '(...) Apresentada em mesa a ADIn nº 837-4/DF, o julgamento foi renovado e o Tribunal, por unanimidade, declarou prejudicada a ação, no que diz respeito às normas atinentes aos servidores do Poder Judiciário. No que concerne às normas da Lei nº 8.112/90, inciso III do art. 8º, às expressões ascensão e acesso, no parágrafo único do art. 10; às expressões acesso e ascensão, no § 4º do art. 13; às expressões ou ascensão e ou ascender, no art. 17 e ao inciso IV do art. 33, o Tribunal, por unanimidade, julgou procedente a ação direta, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator (...)'".

Análise: "O provimento de cargos públicos de Técnico Judiciário e Oficial de Justiça Avaliador (Lei nº 9.030/95, transformados em Analista Judiciário), dependia de prévia aprovação em concurso interno de provas e títulos, na forma prevista no Ato PR nº 73, de 13/02/81 (fls. 324/339 Anexo III), que regulamentou a aplicação dos institutos de Progressão e Ascensão funcionais, na Justiça do Trabalho/2ª Região, com as alterações introduzidas pelo Ato nº 92/86.

A Presidência do TRT/2ª Região, por intermédio dos atos expedidos a partir de 23/04/93 (fls. 349/355 – Anexo III), resolveu conceder progressão entre categorias funcionais, da categoria

funcional de Auxiliar Judiciário para a categoria funcional de Técnico Judiciário e da categoria funcional de Auxiliar Judiciário para a categoria de Oficial de Justiça Avaliador.

Este Tribunal, na Decisão nº 585/96-Plenário (Ata nº 36, em Sessão de 11/09/96), entendeu não caber a impugnação de atos de admissão, por processo seletivo interno (ascensão funcional), em data anterior às manifestações contrárias do STF, na ADIn nº 231-7 (DJU de 13/11/92) e ADIn nº 837-4/DF (DJU de 23/04/93).

A jurisprudência do E. TCU é pacífica no sentido de não caber impugnação dos atos de ascensão funcional, efetivados em data anterior às manifestações da Suprema Corte – STF, na ADIn nº 238-7 e ADIn nº 837-4/DF (Acórdãos nºs 515/96 - Plenário, Ata nº 36; 50/97 - 1ª Câmara, Ata nº 22; 07/98 - 1ª Câmara e 62/98 - 1ª Câmara; e Decisões Plenárias nºs 27/97, Ata nº 03, e 585/96, Ata nº 36).

Esse entendimento se consolidou com a publicação do Enunciado de Decisão nº 238 citado no Voto do Exmo. Ministro-Relator Carlos Átila Álvares da Silva, na Decisão nº 220/98 - 1ª Câmara:

'Não é admitido o provimento por meio de ascensão funcional a partir de 23/04/93, data em que foi declarada a inconstitucionalidade pelo STF do disposto na Lei nº 8.112/90 que trata do assunto'.

Nos autos do Processo nº 525.237/1995-0, que trata de denúncia de interesse do Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário Federal – SINDJUFE, relativa à progressão funcional do cargo de Auxiliar Judiciário (nível médio) para Técnico Judiciário (nível superior), o Tribunal Pleno em Sessão de 29/01/97 (Ata nº 03/97, publicada no DOU de 12/02/97), decidiu considerar ilegal o ato administrativo de concessão da ascensão.

Foram concedidas inúmeras progressões funcionais entre categorias de Auxiliar Judiciário para Técnico Judiciário, de Auxiliar Judiciário para Oficial de Justiça Avaliador, abrangendo o período de 01/04 a 06/09/93, as quais, de acordo com a justificativa apresentada, foram autorizadas.

De acordo com a Ata da Sessão Administrativa Ordinária nº 25/92, de 17/11/92, do Órgão Especial do TRT/2ª Região (Processo TRT-MA nº 92/92-B), os Juízes que votaram a favor de se aproveitar os funcionários aprovados e classificados no último concurso interno, homologado em 01 julho de 1981, observados a quantidade de cargos existentes e o prazo de validade do mesmo, foram: Jamil Zantut, Octávio Pupo Nogueira Filho, Helder Almeida de Carvalho, Nicolau dos Santos Neto, Rubens Tavares Aidar, Delvio Buffulin, Roberto Ferraluolo, Carlos Eduardo Figueiredo, João Danino, Carlos Orlando Gomes, José Serson, Lucy Mary Marx Gonçalves da Cunha, Maria Aparecida Pellegrina e Francisco Antonio de Oliveira.

Nos moldes do Acórdão nº 408/2000 - 1ª Câmara (Ata nº 33) e, considerando que os Juízes que votaram a favor da concessão do benefício em questão, concorreram para a prática de ato de gestão irregular, entendemos que a responsabilidade deverá estender-se a todo Colegiado, ou seja, aos Juízes que aprovaram o ato de provimento, por meio de ascensão funcional, implementado a partir de 23/04/93, data em que foi declarada a inconstitucionalidade pelo STF do disposto na Lei nº 8.112/90 que trata do assunto.

Auxiliar Judic. para Técnico Judiciário: PR nº 599, de 06/05/93, Ana Mary V. F. P. Malagrana; PR nº 600, de 06/05/93, Anieth Kunesuka, Denize Mota Silva e Sonia Faustino Rossi; PR nº 711, de 09/06/93 Sonia Castrezana P. Carlos; PR nº 804, de 01/07/93, Eunice Barboza; PR nº 805, de 01/07/93, Ana Maria Oliveira Santos e César Augusto C. Fagundes; PR nº 808, de 05/07/93, Carla Maria Hespanhol; PR nº 888, de 02/08/93 Ligia Abdalla, Patrícia de A M. D'Angelis e Eliana Maria Hespanhol; PR nº 1.024, de 08/09/93, Claudete P.D. Rocha.

Auxiliar Judic. para Oficial Just. Aval: PR nº 1.025, de 08/09/93, Sonia Amaya".

b) Ocorrência: Pagamento de abono pecuniário aos Juízes Togados, referentes à concessão de férias, até o exercício de 1997, em desacordo com o art. 93 da CF/88 e com a vedação contida no art. 65, § 2º, da Lei Complementar nº 35/79, bem como com diversos julgados deste E. TCU.

Justificativa: "O direito à conversão de 1/3 das férias em pecúnia foi reconhecido, aos Srs. Magistrados, em decisão proferida no Processo TRT/MA nº 75/92-B.

Com o advento de pronunciamento do Tribunal de Contas da União na Decisão Plenária nº 453/93, no sentido de que as vantagens pecuniárias decorrentes da Lei nº 8.112/90 não são aplicáveis aos membros da magistratura, este Tribunal decidiu, no Processo TRT-MA nº 210/93-B, por acolher a decisão daquela Corte, em seus termos.

Posteriormente, ao apreciar o pleiteado no Processo TRT/MA nº 88/95-B, ficou decidido, em Sessão Administrativa realizada pelo E. Órgão Especial desta Corte, o restabelecimento do referido benefício".

Análise: "A concessão de abono pecuniário aos Magistrados vem sendo condenada por este Tribunal de longa data. Já em 1991, os Ministros deste Tribunal, em Sessão Administrativa decidiram que 'as vantagens pecuniárias advindas da Lei nº 8.112/90 – Regime Jurídico Único – não são aplicáveis aos Ministros, aos Auditores nem aos membros do Ministério Público junto ao Tribunal, enquanto lei específica não o autorizar (Acórdão nº 482/2000 - 2ª Câmara)'.

Deste modo, as Decisões Plenárias de nºs 12 e 15 de 1991 já preconizavam que as vantagens pecuniárias, advindas da Lei nº 8.112/90, não se aplicam aos membros da Magistratura por serem estes regidos por normas próprias – inciso X do art. 93 da CF/88.

Posteriormente, outras Decisões desta Corte de Contas vieram consolidar tal entendimento: Decisões nºs 162/92 – 2ª Câmara (Ata nº 121), 174/92 – 1ª Câmara (Ata nº 14), mantida, em nível de recurso, pela Decisão 303/93 – 1ª Câmara; 302/93 – 2ª Câmara (Ata nº 33); 453/93 – Plenário (Ata nº 51).

No que tange aos Magistrados inativos, após a vigência da Lei Complementar nº 35/79 (14/05/79), apenas poderiam ser contemplados com vantagens e direitos previstos na Lei nº 1.711/52, aqueles que implementassem as condições para aposentadoria voluntária, antes de 15/03/68, ante a expressa autorização contida no art. 177, § 1º, da CF/67, em sua redação original.

De acordo com o quadro abaixo (fls. 30/39, Anexo 04), o Juiz inativo Nicolau dos Santos Neto obteve, no período compreendido entre 31/10/92 a 10/06/93, sucessivos deferimentos de abono pecuniário:

Férias	Abono Pecuniário	Publ.
21/09/92 a 30/10/92 (40 dias)	31/10/92 a 19/11/92 (20 dias)	20/08/92;
09/11/92 a 18/12/92 (40 dias)	19/12/92 a 07/01/93 (20 dias)	14/10/92;
11/01/93 a 19/02/93 (40 dias)	20/02/93 a 11/03/93 (20 dias)	11/12/92;
01/03/93 a 20/03/93 (20 dias)	21/03/93 a 30/03/93 (10 dias)	06/03/93;
12/04/93 a 21/05/93 (40 dias)	22/05/93 a 10/06/93 (20 dias)	02/09/93;

Ratificando, em que pese no Processo TRT/MA nº 75/92-B conter a informação de que o Ministro Corregedor Geral da Justiça do Trabalho, em 24/02/92, através de Ofício-Circular TST-CGJT-90/92 dirigido ao Presidente do TRT 2ª Região alertou não ser direito dos Magistrados a conversão de 1/3 de suas férias em abono pecuniário, matéria esta definida pelo STF em Decisão Administrativa de 03/06/91, o Juiz José Victório Moro, na qualidade de Vice-Presidente, em 04/08/92, deferiu tal vantagem aos Juízes daquele Tribunal.

Posteriormente, em 01/12/93, através da Ata 24/93, o Colegiado do Órgão Especial, em Sessão Administrativa Ordinária, acolhe a Decisão nº 453/93 do E. TCU.

O referido benefício foi restabelecido em 31/05/95 - Ata 13/95.

De ressaltar que o Acórdão nº 482/2000 - 2ª Câmara, dispondo sobre abono pecuniário, observa que na Decisão nº 453/93 - Plenário – Sessão de 13/10/93, o E. TCU deliberou, em processo de consulta (tendo a resposta, portanto, caráter normativo, nos termos do § 2º do art. 2º da Lei nº 8.443/92), que: 'as vantagens pecuniárias advindas da Lei nº 8.112/90 – conversão de 1/3 (um terço) das férias em abono pecuniário (...) não são aplicáveis aos membros da Magistratura, ante a vedação contida no art. 65, § 2º, da Lei Complementar nº 35/79'.

De acordo com as justificativas do responsável, a Decisão/TCU nº 453, foi acolhida no TRT/2ª Região, temporariamente, pois, posteriormente, ficou decidido, em Sessão Administrativa realizada pelo E. Órgão Especial, o restabelecimento do referido benefício.

Desse modo, considerando que as importâncias percebidas a título de abono pecuniário, embora concedidas sem amparo legal, não necessitem ser repostas, pela presunção da existência de contraprestação de serviços (Acórdão 482/2000 - 2ª Câmara), propomos que seja aplicada ao responsável, Juiz José Victorio Moro, a multa, prevista no inciso VII do art. 58 da Lei nº 8.443, de 16/07/92, c/c o item VII do art. 220 do Regimento Interno/TCU".

c) Ocorrência: Concessão de licença-prêmio a Magistrados, cujos períodos foram implementados após a promulgação da Lei da Magistratura Nacional, aplicando-se os critérios da Lei nº 8.112/90, infringindo diversos julgados do E. TCU.

Justificativa: "Encaminho cópia do Processo TRT-MA nº 50/92-B, no qual ficou estabelecido que, aos Srs. Magistrados, fossem aplicados os critérios dispostos na Lei nº 8.112/90, quando da contagem de tempo de serviço para licença-prêmio por assiduidade.

Informo que, em decorrência da Decisão nº 453/93 – Plenário, dessa C. Corte de Contas, houve a suspensão da concessão do referido benefício".

Análise: Não houve.

d) Ocorrência: Continuidade do descumprimento do estabelecido na Decisão Plenária nº 65/94 (Ata nº 06), de 23/02/94, reiterada pelo Acórdão nº 238/97 – Plenário (Ata nº 42), quanto ao pagamento da rubrica 1128 – Vantagem Lei nº 8.432/92 a Juízes-Substitutos.

Justificativa: *"No que se refere ao pagamento da rubrica 1128 – Vantagem Lei nº 8.432/92 – aos Juízes-Substitutos, segue, em anexo, cópia do Processo TRT-MA nº 41/93-B que originou aludido pagamento, bem como do Ofício GP nº 450/97, de 15/12/97, dirigido ao Exmo Sr. Ministro Carlos Átila Álvares da Silva, apresentando as razões de justificativa pertinentes às determinações constantes do Acórdão nº 238/97 – TCU – Plenário (fls. 258/277 – Anexo 06)".*

Análise: *"Através da Sessão Administrativa Ordinária do Órgão Especial – Ata nº 09/93, realizada em 11/05/93, o Colegiado, por unanimidade de votos, acolheu o pedido da Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho da 2ª Região (Processo TRT/MA nº 41/93-B), no sentido de deferir aos Juízes-Substitutos igualdade de vencimentos aos destes, por entender que mesmo quando designados apenas auxiliar os Juízes-Presidentes de Juntas, a eles fariam jus.*

Sob a Presidência do Juiz José Victório Moro, deliberaram a favor do pleito os Magistrados Exmos. Srs: José Henrique Marcondes Machado, Jamil Zantut, Valentin Carrion, Octavio Pupo Nogueira Filho, Helder Almeida de Carvalho, Nicolau dos Santos Neto, Rubens Tavares Aidar, Délvio Buffulin, Carlos Eduardo Figueiredo, José de Ribamar da Costa, Paulo de Azevedo Marques, João Danino, Carlos Orlando Gomes, José Serson, Paulo Pimentel, Lucy Mary Marx Gonçalves da Cunha e Francisco Antonio de Oliveira. Impedida de votar a Exma. Juíza Maria Aparecida Pellegrina.

Merece ressaltar que o E. TCU, em data anterior ao deliberado no Processo TRT/MA nº 41/93-B, através da Decisão nº 65/94 - Plenário, Ata nº 06, de 23/02/94, já havia determinado ao Juiz em questão, Presidente do TRT/2ª Região à época, a regularização de tais pagamentos, mediante o entendimento de que é devida a diferença entre os respectivos vencimentos e os de Juiz Presidente de Junta, somente quando estiverem no efetivo exercício da substituição ou tiverem assumido a Presidência da JCJ".

e) Ocorrência: Concessão de férias acumuladas ao Juiz Nicolau dos Santos Neto (referentes aos exercícios de 1988/90/91/92/93), interpoladas com períodos de licença-prêmio (qüinqüênios 82/87 e 87/92), culminando na autorização de afastamento do referido Magistrado por todo o exercício de 1993.

Justificativa: "No tocante à concessão de férias acumuladas do Juiz Nicolau dos Santos Neto, referentes aos exercícios de 1988/90/91/92/93, trago à colação o disposto no § 2º do art. 225 e no art. 227 do Regimento Interno deste Tribunal, verbis:

'Art. 225 – Os Juízes do Tribunal e de primeira instância, vitalícios e classistas, terão férias anuais de sessenta dias, as quais poderão ser gozadas, individualmente, de uma só vez ou em dois períodos de trinta dias.

§ 2º Os Juízes, fora do exercício correspondente, só poderão deixar de gozar férias por estrita necessidade de serviço.

Art. 227 - Os pedidos de férias serão deferidos, no Tribunal, até o limite em que o número de Juízes vitalícios em exercício não comprometa o quórum de julgamento'.

É de conhecimento público o considerável aumento e acúmulo no volume de processos a tramitar na Justiça Trabalhista nos últimos anos, o que condiciona os Srs. Magistrados a uma carga sobre-humana de trabalho.

Outra questão a ser observada é o reduzido número de aprovados nos concursos para magistratura promovidos neste Tribunal, que em muito contribuiu para o agravamento da problemática relativa ao excesso de trabalho que assombra esta Justiça.

Destarte, os Srs. Magistrados desta Corte, por vezes, se vêem impedidos de usufruir os períodos de férias a que têm direito, nos respectivos exercícios, e na impossibilidade de se afastarem por longo período da função, por estrita necessidade de serviço, optam pelo fracionamento, evitando, assim, um prejuízo maior.

O Juiz Nicolau dos Santos Neto, anteriormente ao biênio 90/92, quando exerceu o cargo de Presidente desta Corte, ocupava a Presidência da 2ª Turma deste Regional, e no período de setembro de 1992 até a data de sua aposentadoria em 1998, passou a presidir e a se dedicar, exclusivamente, à Comissão da Construção do Fórum Trabalhista de Primeira Instância da Cidade de São Paulo.

Durante o período em que esteve na 2ª Turma e na Presidência desta Corte, por estrita necessidade de serviço, deixou de gozar as suas férias, o que acabou por acarretar o acúmulo de férias que viriam a ser gozadas, posteriormente, durante os anos que se sucederam, inclusive por todo o exercício de 1993.

Ressalte-se que por serem as férias imprescritíveis e não poderem ser convertidas em pecúnia, o Juiz Nicolau dos Santos Neto, diante da eminência da aposentadoria compulsória em 1998, passou a gozá-las sucessivamente, interpolando-as com os períodos de licença-prêmio".

Análise: Não houve.

f) Ocorrência: Amparo legal para a concessão, ao referido Magistrado, dos afastamentos abaixo indicados, por motivos de: licença-prêmio (229 dias em 1994), férias acumuladas (150 dias em 1997, referentes a 1993/94/95).

Justificativa: "No que concerne aos períodos de licença-prêmio referentes aos qüinqüênios 82/87 e 87/92, usufruídas pelo Juiz Nicolau dos Santos Neto no ano de 1993, tenho a informar que este E. Tribunal vinha reconhecendo a seus Magistrados licença-prêmio por assiduidade, prevista nos arts. 87 a 90 da Lei nº 8.112/90, inclusive, com a inclusão, no cômputo do tempo de serviço, de períodos de trabalhos anteriores ao ingresso nesta Justiça, ainda que tenha interrupções de exercício e prestados a outros Órgãos Públicos, baseado no entendimento de que o Estatuto dos Servidores Públicos era aplicável aos Magistrados, desde que não existisse lei específica preceituando em contrário, embora a Lei Orgânica da magistratura não dispusesse sobre esse instituto (Processo TRT/MA nº 50/92-B – Sessão Administrativa Ordinária do Órgão Especial, realizada em 23 de junho de 1992 – Publicada no DOE de 01/07/92).

O antigo Regimento Interno deste Tribunal (de 10/02/82), elaborado na vigência da Lei nº 1.711/52, revogada pela Lei nº 8.112/90, dispunha em seu art. 189: 'O Magistrado fará jus ao gozo de licença especial por 6 (seis) meses, depois de 10 (dez) anos de serviço.

§ 1º - A licença especial poderá ser gozada em períodos não inferiores a 60 (sessenta) dias.

§ 2º - É facultado ao Magistrado requerer a conversão da licença especial em tempo de serviço, contado em dobro, para fins de aposentadoria e disponibilidade'.

Somente em 1º de dezembro de 1993, na Sessão Administrativa Ordinária do Órgão Especial desta Corte, foi acolhida parcialmente a Decisão nº 453/93, adotada pelo C. Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.112/90) a Magistrado da Justiça do Trabalho (Processo TRT/MA nº 210/93-B). Assim, por esse entendimento, somente prevaleceriam as licenças-prêmio ou especiais cujos períodos tivessem sido implementadas até a promulgação da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, ou seja, até 14 de março de 1979, data após a qual, não seria reconhecida tal vantagem aos Magistrados.

Denota-se, portanto, que à época em que foram deferidos os períodos de licença-prêmio em 1993, referente ao decênio 1982/92, permanecia neste Tribunal o entendimento de que se aplicava aos Magistrados a licença-prêmio prevista nos arts. 87 a 90 da Lei nº 8.112/90, pois somente em 1º de dezembro de 1993 foi acolhida a decisão do TCU.

Os períodos de licença-prêmio gozados em 1994 foram deferidos após apreciação pelo Órgão Especial (Processo TRT/MA nº 03/94-B – Sessão Administrativa Ordinária de 09 de março de 1994 – Ata nº 02/94), tendo em vista que o Magistrado tinha a seu favor, em decorrência da prestação de serviços, no período de 1962 a 1977, nove meses de licença.

Análise: *"A justificativa pode ser acolhida em relação aos períodos de licença-prêmio gozados em 1994, implementados quando o Magistrado exercia o Cargo de Procurador do Trabalho, na Procuradoria Regional da Justiça do Trabalho da 2ª Região (62/77), por se referirem a período anterior à data de vigência da LOMAN, por estar de acordo com a Decisão nº 453/93, a qual preconiza que prevalecem as licenças-prêmio ou especiais cujos períodos tiverem sido implementadas até a promulgação da LOMAN, ou seja, 14/03/79, data após a qual, não seria reconhecida tal vantagem aos Magistrados.*

Ocorre, entretanto, que em despacho datado de 28/07/92 o Juiz José Victório Moro deferiu para gozo oportuno, 6 (seis) meses de licença-prêmio, referentes aos qüinqüênios 1982/1987 e 1987/1992, implementadas quando o Juiz já exercia a magistratura trabalhista.

De acordo com a justificativa, à época em que foram deferidos os períodos de licença-prêmio em 1993, referente ao decênio 1982/1992, prevalecia no TRT/2ª Região, o entendimento de que se aplicava aos Magistrados a licença-prêmio prevista nos arts. 87 a 90 da Lei nº 8.112/90, pois somente em 1º de dezembro de 1993, na Sessão Administrativa Ordinária do Órgão Especial desta Corte, foi acolhida parcialmente a Decisão nº 453/93, adotada pelo C. Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.112/90) a Magistrado da Justiça do Trabalho (Processo TRT/MA nº 210/93-B).

Considerando que os despachos que autorizaram o benefício ocorreram em data anterior à Decisão nº 453/93 – Plenário – Ata nº 51, Sessão de 13/10/93, data em que o E. TCU, ao responder à consulta formulada pela Presidência do TRT/9ª Região, sobre a concessão das vantagens previstas na Lei nº 8.112/90 para os Magistrados da Justiça do Trabalho, consolidou a posição adotada sobre a matéria, firmando, em caráter normativo, a seguinte orientação:

'1.2 – carece de respaldo legal a contagem em dobro, para fins de aposentadoria de Magistrado, de licença-prêmio, referente a período implementado após a data de 14/05/79, por não estar ela compreendida entre as espécies reconhecidas aos Magistrados pela Lei Orgânica da Magistratura'.

Outrossim, em razão de concessão de Abono Pecuniário aos Magistrados, em desacordo com o art. 93 da CF/88 e vedação contida no § 2º do art. 65 da Lei Complementar nº 35/79, propomos a aplicação de multa ao Juiz José Victorio Moro, consoante o disposto no inciso VII do art. 58 da Lei nº 8.443, de 16/07/92, c/c o item VII do art. 220 do Regimento Interno/TCU".

RESPONSÁVEL: Juiz Rubens Tavares Aidar (Presidente no período de 16/09/94 a 15/09/96)

a) Ocorrência: Pagamento de abono pecuniário aos Juízes Togados, referentes à concessão de férias, em desacordo ao art. 93 da CF/88 e a vedação contida no § 2º do art. 65 da Lei Complementar nº 35/79, bem como diversos julgados deste E. TCU.

Justificativa: *"O direito à conversão de 1/3 das férias em pecúnia foi reconhecido aos Srs. Magistrados em decisão proferida no Processo TRT/MA nº 75/92-B.*

Com o advento do pronunciamento do Tribunal de Contas da União, na Decisão Plenária nº 453/93 (Ata nº 51) - no sentido de que as vantagens pecuniárias decorrentes da Lei nº 8.112/90 não são aplicáveis aos membros da magistratura, este Tribunal decidiu, no Processo TRT-MA nº 210/93-B, acolher a decisão daquela Corte, em seus termos, apesar da Magistratura não gozar férias coletivas em seu âmbito regional, mas, férias individuais, sendo o fundamento básico daquela V. Decisão a incompatibilidade da vantagem com as férias coletivas.

Posteriormente, ao apreciar o pleiteado no Processo TRT-MA nº 88/95-B, ficou decidido, em Sessão Administrativa realizada pelo E. Órgão Especial desta Corte, por voto majoritário da lavra do Exmo. Juiz Vice Presidente Administrativo do Tribunal, a concessão do pedido formulado, por cuidar do direito às férias e não de mera vantagem pecuniária (fls. 08/90 – Anexo 06)".

Análise: *"Em que pese no citado Processo TRT/MA nº 75/92-B, conter a informação de que o Ministro Corregedor-Geral da Justiça do Trabalho, em 24/02/92, através de Ofício-Circular TST-*

CGJT-90/92, dirigido ao Presidente do TRT 2ª Região, alertou não ser direito dos Magistrados a conversão de 1/3 de férias em abono pecuniário (matéria esta definida pelo STF em Decisão Administrativa de 03/06/91), o Juiz José Victório Moro, na qualidade de Vice-Presidente, em 04/08/92, deferiu tal vantagem aos Juízes daquele Tribunal.

O Juiz Rubens Tavares Aidar, por sua vez, autorizou em 09/11/94 ao Juiz Délvio Buffulin, quando este último ocupava a Vice-Presidência do TRT 2ª Região, em aditamento ao requerimento já deferido, protocolado sob o nº 019861 em 20/10/94, a reserva de 1/3 do período de 60 dias de férias, concedido a partir de 09/01/95 para conversão em pecúnia, ou gozo oportuno.

De ressaltar que a jurisprudência do E. TCU, de longa data, preconiza que as vantagens pecuniárias advindas da Lei nº 8.112/90 não se aplicam aos Membros da Magistratura, por serem estes regidos por normas próprias – inciso X do art. 93 da CF/88 e ante a vedação contida no art. 65, § 2º, da Lei Complementar nº 35/79 (Decisões nºs 162/92 - 2ª Câmara, Ata nº 121; 302/93 - 2ª Câmara, Ata nº 33; 453/93 - Plenário, Ata nº 51; 174/92 - 1ª Câmara, Ata nº 14, mantida, em nível de recurso, pela 303/93 – 1ª Câmara, e nºs 12/91 e 15/91 – Plenário).

Somente em 01/12/93, através da Ata 24/93 o Colegiado do Órgão Especial, em Sessão Administrativa Ordinária, acolheu a Decisão/TCU nº 453/93 - Plenário.

Entretanto, ao apreciar o pleiteado no Processo TRT-MA nº 88/95-B, em Sessão Administrativa, realizada em 31/05/95 – Ata 13/95, o Órgão Especial do TRT/2ª Região entendeu caber aos Magistrados a faculdade de converter 1/3 das férias em abono pecuniário.

Com base no acima deliberado, a Diretoria-Geral do TRT/2ª Região, em 18/12/95, expediu comunicado no sentido de que todos os pedidos de férias, protocolizados até o dia 24/11/95, fariam jus à conversão de 10 dias de férias em pecúnia, em virtude de manifestação do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Administrativa, realizada em 14/12/95, conforme se segue: 'Por maioria entendeu o Tribunal que, com base no art. 5º, XXXVI, da CF/88, o servidor que, na data da publicação da Medida Provisória nº 1.195/95, incluído em escala de férias, já houvesse tempestivamente requerido a conversão de um terço em abono pecuniário, tem direito à sua percepção...'.

No mesmo sentido, decidiu o C. Superior Tribunal de Justiça, através do Conselho de Justiça Federal, no Processo Administrativo nº 95.240251, pelo pagamento da vantagem (abono pecuniário), aos servidores e aos Magistrados com direito a férias individuais (DJU de 26/12/95), cujo teor é o seguinte: 'O Conselho, por maioria, decidiu pelo pagamento da vantagem aos servidores do seu Quadro de Pessoal e da Justiça Federal de 1º e 2º Graus, bem assim aos Magistrados com direito a férias individuais, que na data da publicação da Medida Provisória nº 1.195/95, incluídos em escala de férias, já houvessem tempestivamente requerido a conversão de um terço em abono pecuniário...'.

Desse modo, considerando que:

1) as importâncias percebidas a título de abono pecuniário, embora concedidas sem amparo legal, não necessitem ser repostas pela presunção da existência de contraprestação de serviços (Acórdão 482/2000 - 2ª Câmara);

2) os Juízes que votaram a favor da concessão de tal benefício concorreram diretamente para a prática de ato de gestão irregular, propomos audiência dos diversos responsáveis que votaram pelo deferimento da vantagem, no Processo TRT-MA nº 88/95-B. São eles: Geraldo Passini, Délvio Buffulin, Octavio Pupo Nogueira Filho, Helder Almeida de Carvalho, Nicolau dos Santos Neto, José Victorio Moro, Valentin Carrion, Lillian Ottobrini Costa, José Ribamar da Costa, Aurélio Carlos de Oliveira, Carlos Orlando Gomes, Francisco Ramalho Alge Junior, José Serson, Walter Vettore, Gualdo Amaury Formica, Nivaldo Parmejani, Francisco Antonio de Oliveira, João Carlos de Araújo, Miguel Abrão Neto, Dora Vaz Treviño e Leny Pereira Sant'Anna, Rubens Tavares Aidar".

b) Ocorrência: Acúmulo/fracionamento de férias dos Magistrados Togados, em afronta ao disposto no § 1º do art. 67 da LOMAN.

Justificativa: "No que se refere às férias dos Magistrados, trago à colação o disposto no art. 225 do Regimento Interno deste Tribunal, in verbis:

'Art. 225 – Os Juízes do Tribunal e de primeira instância, vitalícios e classistas, terão férias anuais de sessenta dias, as quais poderão ser gozadas, individualmente, de uma só vez ou em dois períodos de trinta dias. (...)

§ 2º - Os Juízes, fora do exercício correspondente, só poderão deixar de gozar férias por estrita necessidade de serviço'.

É de conhecimento público o considerável aumento e acúmulo no volume de processos que tramitam na Justiça Trabalhista, nos últimos anos, o que condiciona os Srs. Magistrados a uma carga sobre-humana de trabalho.

Outra questão a ser observada é o reduzido número de aprovados nos concursos para magistratura promovidos neste Tribunal, que em muito contribui para o agravamento da problemática relativa ao excesso de trabalho que assombra esta Justiça.

Destarte, os Srs. Magistrados desta Corte, por vezes, são impedidos de usufruir os períodos de férias a que têm direito, nos respectivos exercícios, e na impossibilidade de se afastarem por longo período da função, por estrita necessidade de serviço, optam pelo fracionamento, evitando, assim, um prejuízo maior aos jurisdicionados, logrando obter o gozo de férias, ainda que em período menor.

Por outro lado, não poucas vezes, os Magistrados entram em gozo de férias para manter em dia a alta carga de processos que estão vinculados, mantendo as datas de julgamento de processos previamente designados, usando as férias como um verdadeiro instrumento de trabalho, o que lhes gera o direito à compensação pelo trabalho durante o período de fruição das férias. E, somente se admite a substituição no Tribunal quando o Magistrado estiver afastado por mais de 30 dias a título de licença ou férias, circunstâncias que acarretam a necessidade de se adaptar a realidade aos ditames da lei, visando não acarretar maiores prejuízos aos jurisdicionados com a redução da capacidade de distribuição de feitos semanais.

Como já exposto, o Magistrado em férias pode comparecer ao trabalho e julgar, exclusivamente, os processos em pauta, nos quais estiver vinculado como Relator e Revisor, fato que se repete com habitualidade para não se postergar julgamentos. A compensação, a que tem direito por estes dias, enseja o acúmulo ou fracionamento do período de férias de 30 dias.

Estas particularidades decorrem da natureza da Magistratura Trabalhista nos graus ordinários, ou seja, nas Varas do Trabalho e nos Tribunais Regionais, diante da ausência das férias coletivas, buscando o Tribunal dar à hipótese decisão pertinente com o espírito da lei e com a necessidade da prestação de serviços, fazendo notar, que em São Paulo, no Tribunal, cada Magistrado recebe, por semana, como Relator/Revisor, cerca de 60 processos, participando, ainda, de em média duas sessões de julgamento semanais, enquanto nas Varas do Trabalho, cada Juiz recebe diariamente mais de 20 processos diários, sendo obrigado a realizar pelo menos o mesmo número de audiências diariamente".

Análise: A justificativa pode ser acolhida, por se tratar de falha formal.

c) Ocorrência: Concessão de licença-prêmio a Magistrados, cujos períodos foram implementados após a promulgação da Lei da Magistratura Nacional, aplicando-se os critérios da Lei nº 8.112/90, infringindo diversos julgados do E. TCU.

Justificativa: "As concessões de licença-prêmio a Magistrados foram suspensas em decorrência da Decisão nº 453/93 – Plenário, dessa C. Corte de Contas. No Processo TRT-MA nº 210/93-B decidiu, este Tribunal, por acolher a decisão supra em seus termos.

Reconhecia-se, entretanto, o direito do benefício aos Juízes que houvessem adquirido os períodos enquanto servidor público, antes do ingresso na Magistratura, porém posterior à vigência da Lei Complementar nº 35/79, haja vista referida lei e decisão serem omissas a esse respeito e considerando a possibilidade de restar configurado o direito adquirido (Processo TRT-MA 78/94-B), documentos de fls. 91/102 – Anexo 06.

A questão somente veio a ser elucidada com a publicação da Decisão Plenária nº 186/98, dessa C. Corte de Contas, respondendo à consulta formulada pelo Exmo. Sr. Juiz Presidente do TRT/9ª Região, nos seguintes termos:

'8.1 responder que carece de amparo legal a contagem em dobro, na aposentadoria de Magistrado, de licença-prêmio por assiduidade referente a exercício de cargo público em período

anterior ao ingresso do servidor na magistratura, porém posterior à vigência da Lei Complementar nº 35/79, por falta de autorização dessa última lei'.

Acresce notar que o suplicante ingressou na Magistratura ocupando uma das vagas destinadas ao Ministério Público do Trabalho em 1984, tendo trazido como direito adquirido 02 períodos de licença-prêmio por ter mais de 10 anos de serviço (1973/1983), prestados ao Ministério Público, que foram devidamente anotados em sua ficha funcional, por decisão administrativa do Tribunal. No entanto, somente foi usufruída a vantagem de uma única licença-prêmio, de março a junho de 1998, relativa ao período de 1973/78, não tendo, sequer, requerido, o direito adquirido ao segundo período".

Análise: A justificativa pode ser acolhida.

d) Ocorrência: Pagamento de anuênios a Juízes Togados, após 24/11/95 (MP nº 1.195/95), contrariando o art. 93, inciso III, da CF/88 e art. 65, § 2º, item VIII, da LOMAN.

Justificativa: "O pagamento de anuênios a Juízes Togados após 24/11/95 (MP nº 1.195/95) encontra respaldo nos termos da Decisão nº 303/98, da Colenda 2ª Câmara do Tribunal de Contas da União, publicada em 14/12/98, referente ao Processo nº TC-300.007/93-0 (documentos de fls. 103 e 104 – Anexo 06), a seguir transcrito:

'(...) 1.1 – conhecer dos presentes Embargos de Declaração, nos termos dos arts. 32 e 34 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 235 do Regimento Interno/TCU, para, dando-lhes provimento, promover a retificação do item 8.1 da Decisão nº 226/97-TCU – 2ª Câmara, que passa a ter a seguinte redação:

8.1...(omissis)...considerar que há amparo legal para pagamento aos Magistrados Togados de gratificação adicional de um por cento (1%) por ano de efetivo exercício de serviço público, com efeitos financeiros de 1º de janeiro de 1991 (Lei nº 8.112/90, art. 252) até 04/07/96, dia que antecede ao início da vigência da Medida Provisória nº 1.480-19, que restabeleceu o sistema de adicionais por qüinqüênios de efetivo exercício'".

Análise: A justificativa pode ser acolhida.

e) Ocorrência: Continuidade do descumprimento do estabelecido na Decisão Plenária nº 65/94 (Ata nº 06), de 23/02/94, reiterada pelo Acórdão nº 238/97 - Plenário (Ata nº 42), quanto ao pagamento da rubrica 1128 – Vantagem Lei nº 8.432/94 aos Juízes-Substitutos.

Justificativa: "No que diz respeito ao pagamento da rubrica 1128 – Vantagem Lei nº 8.432/92, aos Juízes-Substitutos, segue cópia do Processo TRT-MA nº 41/93-B que originou aludido pagamento, bem como do Ofício GP nº 450/97, de 15/12/97, dirigido ao Exmo. Sr. Ministro Carlos Átila Álvares da Silva, apresentando as razões de justificativa pertinentes às determinações constantes do Acórdão/TCU nº 238/97 – Plenário (documentos de fls. 105/129 – Anexo 06)".

Análise: "No transcorrer de 1998, foram concedidos pagamentos de substituições, com base na Lei nº 8.432/94 (nova redação ao art. 656 da CLT), aos Juízes-Substitutos, dentre eles César Augusto Calovi Fagundes e Cláudia Mara Freitas Mundim, tanto para substituírem como para apenas auxiliarem o Juiz-Presidente de JCJ.

O Regimento Interno do TRT/2ª Região, em seu TÍTULO XV – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS preceitua:

'Art. 272:

§ 1º - A critério do Presidente do Tribunal, que avaliará o grau de necessidade, será designado Juiz-Substituto para auxiliar nas JCJ.

§ 2º - O Juiz-Substituto, quando designado para substituir ou auxiliar, perceberá vencimentos correspondentes ao de Juiz-Presidente de Junta de Conciliação e Julgamento.

§ 3º - O Juiz-Substituto, designado para substituir ou para auxiliar fora da sede, terá direito ao recebimento de diárias correspondentes ao período'.

Por outro lado, o art. 49 da Lei nº 8.432, de 11/06/92, preconiza:

'§ 3º - Os Juízes do Trabalho Substitutos, quando designados ou estiverem substituindo os Juízes-Presidentes de Juntas, perceberão os vencimentos destes'.

A questão aqui controversa refere-se à interpretação do termo 'designados'.

O Regimento Interno do TRT/2ª Região interpretou a legislação aplicável à espécie de forma que, mesmo apenas 'auxiliando', o Juiz-Substituto recebesse vencimentos correspondentes aos do Juiz-Presidente de JCJ.

Entendemos que, no dispositivo legal invocado, a intenção do legislador foi empregar o termo 'designado', de forma a não gerar dúvidas quanto às atribuições que se deva exercer ao substituir, pressupondo atribuições específicas, inerentes ao cargo (Juiz-Substituto), o mesmo não ocorrendo quando o Juiz apenas 'auxilia' o Juiz-Presidente de JCJ.

De observar que no âmbito da Justiça do Trabalho o assunto é controverso, se considerarmos que interpretação adversa é adotada por outros Tribunais Regionais – 3ª, 4ª, 10, 11, 12 e 17 Regiões, que atribuem à expressão 'quando designados' o mesmo significado de 'quando estiverem substituindo'.

Merece ressaltar que o E. TCU, através da Decisão nº 65/94 - Plenário (Ata nº 06), Sessão de 23/02/94, e reiterada pelo Acórdão TCU nº 238/97 - Plenário (Ata nº 42), já havia determinado ao Presidente do TRT/2ª Região, à época, Juiz José Victorio Moro, a regularização de tais pagamentos, mediante o entendimento de que é devida a diferença entre os respectivos vencimentos e os de Juiz Presidente de Junta, somente quando estiverem no efetivo exercício da substituição ou tiverem assumido a Presidência da JCJ.

Outrossim, em razão de pagamento da rubrica 1128 – Vantagem da Lei nº 8.432/94, aos Juízes-Substitutos, bem como reincidência no descumprimento de determinação do E. TCU, prolatada na Decisão nº 65/94 - Plenário (Ata nº 06), reiterada pelo Acórdão nº 238/97 - Plenário (Ata nº 42), propomos a aplicação de multa ao responsável, Juiz Rubens Tavares Aidar, consoante o disposto no inciso VII do art. 58 da Lei nº 8.443, de 16/07/92, c/c o item VII do art. 220 do Regimento/TCU".

RESPONSÁVEL: João Bosco Prisco da Cunha (Ordenador da Despesa)

a) Ocorrência: Concessão de abono pecuniário ao Juiz Floriano Vaz da Silva, em 04/11/98, relativo à conversão de 1/3 férias referentes ao exercício de 1996, conforme processo EA nº 69/98.

Justificativa: "Informo a V. Sª que o pagamento referente à conversão de 1/3 de férias em abono pecuniário (exercício de 1996), ao Juiz Floriano Vaz da Silva, foi efetivado de acordo com os termos da decisão proferida no Processo TRT-MA nº 011/98-B, a seguir transcrito:

'Por maioria de votos, deferir parcialmente o pedido, dando-se efeito normativo à presente decisão, estendendo tal prerrogativa a todos os Magistrados que tenham feito reserva da espécie, para conversão oportuna, desde que antes da edição da Medida Provisória nº 1.595-14, tendo como limite as férias relativas ao exercício de 1997, nos termos da fundamentação do Exmo. Sr. Juiz Relator'".

Análise: "Considerando que as importâncias percebidas a título de abono pecuniário, embora concedidas sem amparo legal, não necessitam ser repostas, pela presunção da existência de contraprestação de serviços (Acórdão nº 482/2000 – 2ª Câmara), e que há proposição para que seja ouvido em audiência o Colegiado do Órgão Especial do TRT/2ª Região, Processo TRT-MA nº 88/95-B, em relação a esse assunto, deixaremos de tecer qualquer comentário, acolhendo, pois, a justificativa".

RESPONSÁVEL: Carlos Orlando Gomes (Vice-Presidente Administrativo)

a) Ocorrência: Conversão de 20 (vinte) dias em abono pecuniário, relativo a férias do período de 07/01 a 07/03/97, ao Juiz Délvio Buffulin, em afronta ao decidido pelo C. Superior Tribunal de Justiça, no Processo Administrativo nº 95.240251 (DJU, de 26/12/95), bem como a diversos julgados do E. TCU.

Justificativa: "A conversão, em abono pecuniário, de 20 (vinte) dias de férias relativas ao exercício de 1997 (período de 07/01 a 07/03/97), ao Juiz Délvio Buffulin foi efetivada de acordo com o decidido no Processo TRT-MA nº 012/98, de 12/02/98".

Análise: "*De acordo com o documento de fl. 287 – Anexo 06, o Vice-Presidente Administrativo, à época, Sr. Carlos Orlando Gomes, autorizou em 07/10/96 a concessão de 60 dias*

de férias, relativas ao exercício de 1997, com gozo no período de 07/01 a 07/03/97, e a conversão de 20 dias em abono pecuniário. Segundo o responsável, tal deferimento teve por base o Processo TRT/MA nº 12/98-B, que deferiu a concessão do referido benefício, em carater normativo.

Ocorre que a concessão em apreço fora concedida em data anterior ao deliberado no Processo TRT/MA nº 12/98-B, o que torna insubsistente a justificativa apresentada.

Ademais, a prática de pagar-se abono pecuniário aos Magistrados vem sendo condenada por este Tribunal de longa data.

Já em 1991, os Ministros deste Tribunal, em Sessão Administrativa decidiram que 'as vantagens pecuniárias advindas da Lei nº 8.112/90 não são aplicáveis aos Ministros, aos Auditores, nem aos membros do Ministério Público junto ao Tribunal, enquanto lei específica não o autorizar' (Acórdão nº 482/2000 - 2ª Câmara).

Deste modo, as Decisões Plenárias de nºs 12 e 15 de 1991 já preconizavam que as vantagens pecuniárias, advindas da Lei nº 8.112/90, não se aplicam aos membros da Magistratura por serem estes regidos por normas próprias – inciso X do art. 93 da CF/88.

Posteriormente, outras Decisões desta Corte de Contas vieram consolidar tal entendimento: Decisão nº 162/92 - 2ª Câmara (Ata nº 121); Decisão nº 174/92 - 1ª Câmara (Ata nº 14), mantida, em nível de recurso, pela Decisão nº 303/93 - 1ª Câmara; Decisão nº 302/93 - 2ª Câmara (Ata nº 33); Decisão nº 453/93 - Plenário (Ata nº 51).

De ressaltar que o Acórdão 482/2000 - 2ª Câmara, dispondo sobre abono pecuniário, observa que na Decisão nº 453/93 - Plenário - Sessão de 13/10/93, o E. TCU deliberou, em processo de consulta (tendo a resposta, portanto, caráter normativo, nos termos do § 2º do art. 2º da Lei nº 8.443/92), que: 'as vantagens pecuniárias advindas da Lei nº 8.112/90 – conversão de 1/3 (um terço) das férias em abono pecuniário (...) não são aplicáveis aos membros da Magistratura, ante a vedação contida no art. 65, § 2º, da Lei Complementar nº 35/79'.

Deste modo, considerando que as importâncias percebidas a título de abono pecuniário, embora concedidas sem amparo legal, não necessitem ser repostas, pela presunção da existência de contraprestação de serviços (Acórdão nº 482/2000 - 2ª Câmara), propomos a aplicação de multa ao responsável, Sr. Carlos Orlando Gomes, consoante o disposto no inciso VII do art. 58 da Lei nº 8.443, de 16/07/92, c/c o item VII do art. 220 do Regimento Interno/TCU".

RESPONSÁVEL: Juiz Nicolau dos Santos Neto

a) Ocorrência: Continuidade no pagamento, a título de vantagem pessoal, do percentual de 5% (cinco por cento) aos Magistrados que se entendem compreendidos no âmbito de abrangência da Lei nº 3.414/58, contrariando diversos julgados deste Tribunal.

Justificativa: Não foi apresentada.

A Analista concluiu sua instrução, fazendo as observações transcritas a seguir.

"Considerações Gerais

Atualização Monetária: a matéria é extremamente complexa e polêmica, ensejando posições antagônicas, senão vejamos:

De acordo com o voto vencido do Ministro-Relator, Exmo. Sr. Adylson Motta, contido na Decisão nº 429/99 - Plenário, de 14/07/99:

'Os valores correspondentes às reposições e indenizações ao Erário, por parte de servidores ativos ou inativos, ou pensionistas, independentemente de caracterização de má-fé, deverão ser atualizados monetariamente desde a data da ocorrência do fato que as ensejaram, ressalvados apenas os casos abrangidos pelo Enunciado de Súmula nº 106 da Jurisprudência Predominante do TCU;

A atualização monetária desses valores é sempre devida, independentemente de ocorrência do fato que porventura tenha originado a necessidade de reposição ou indenização por parte do servidor ou pensionista;

Recomendar à Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio que elabore proposta a ser encaminhada ao Chefe do Poder Executivo com vistas à alteração do texto do art. 46, caput, da Lei nº 8.112/90, de forma a eliminar o marco temporal introduzido pela Lei nº 9.527/97'.

Corroborando com tal entendimento, citaremos alguns julgados:

Acórdão/STJ, julgado em 02/09/99, Recurso Especial 208731 (1999/0025574-7):

'Tratando-se de dívida de caráter alimentar, é devida a correção monetária desde quando originado o débito, ainda que em período anterior ao ajuizamento da ação. O termo inicial para cômputo dos juros de mora é a citação do devedor'.

Acórdão/STJ, julgado em 16/03/99, Recurso Especial 163295/PR (1998/0007691-3):

'Os débitos decorrentes de reajuste de vencimentos de servidores públicos federais, ainda que de caráter nitidamente estatutários não trabalhistas, por consubstanciarem dívidas de valor de natureza alimentar impõe a incidência dos juros moratórios sobre seus valores na taxa privilegiada de 1% ao mês, atualizados monetariamente desde quando devidas as prestações, compatibilizando-se a aplicação simultânea do Decreto-lei nº 2.322/87 e do art. 1.062 do Código Civil'.

Ação Originária/STF - 152/RS, julgado em 15/09/99 – Tribunal Pleno:

'Ação Ordinária em que Magistrados do RGS pleiteiam correção monetária sobre diferenças de vencimentos pagos com atraso: cabimento da correção monetária, tendo em vista a natureza alimentar de salários e vencimentos'.

Recurso Extraordinário/STF -227758/RN, julgado em 26/05/98:

'... ademais, de há muito, e independentemente de lei que a imponha, este Tribunal se manifesta no sentido da incidência de correção monetária sobre os vencimentos pagos em atraso por dívida de caráter alimentar..."

Por outro lado, o voto vencedor na citada Decisão nº 429/99 - Plenário, da lavra do Ministro-Revisor Lincoln Magalhães da Rocha, determinou que:

'Os valores relativos às reposições e indenizações ao erário por parte de servidores ativos ou inativos, ou pensionistas, somente poderão ser atualizados até 30/06/94, não podendo ser corrigidos após essa data, consoante disposto no art. 46 da Lei nº 8.112/90, ressalvados apenas os casos abrangidos pelo Enunciado de Súmula nº 106 da Jurisprudência predominante do TCU. Vale ressaltar que os atos dolosos praticados contra o erário não se subsumem à tipicidade das chamadas reposições e indenizações, cabendo o integral ressarcimento do dano, em observância aos termos da Lei nº 8.429/92;

As reposições e indenizações que tiverem sido efetuadas com cobrança de correção monetária após a data de 30/06/94, poderão ser objeto de devolução de indébitos, no que concerne à correção monetária e juros de mora, somente mediante requisição dos interessados. No caso de ter sido em virtude de decisão do TCU, somente mediante Recurso de Revisão prazo de cinco anos, por força do Enunciado Sumular nº 6 do STF.;

As indenizações e reposições sob esse regime compreendem, inclusive, aqueles fatos não dolosos ocorridos após a data de 30/06/94 até a data da nova eventual lei que venha restabelecer a correção monetária para tais débitos. Os fatos dolosos podem ser encarados como de imputadores de débitos, sujeitando-se os autores às disposições do art. 47 da Lei nº 8.112/90'.

O Ofício/Circular nº 44, de 21/10/96, endereçado aos Dirigentes de Recursos Humanos dos Órgãos e Entidades da Administração Federal, autarquias e fundações, corrobora com tal posicionamento:

'A fim de uniformizar os pagamentos satisfeitos com atraso, o MARE fez publicar no DOU de 22/12/95, o Parecer nº 121, orientando os órgãos e entidades, no sentido de que não incidisse correção monetária nestes pagamentos, entendendo que os mesmos poderiam ser atualizados de acordo com a tabela de vencimento vigente no ato do pagamento.

Posteriormente, em 24/09/96, foi editado o Parecer nº AGU/MF 03/96 (anexo ao Parecer GQ –111) que fixou entendimento sobre a aplicação de correção monetária quando de parcelas remuneratórias em atraso, ressaltando, no entanto, que sejam observados os prazos para reclamação dos pagamentos em atraso e sua prescrição, conforme o art. 110 da Lei nº 8.112/90.

Ainda, em 14/10/96, foi editada a MP nº 1.522, de 11/10/96, que, em seu art. 1º, deu nova redação ao art. 46 da Lei nº 8.112/90 estabelecendo que os valores com pagamento ainda em atraso deverão ser atualizados até 30/06/94.

Em conseqüência, os pagamentos devidos a servidores, ainda em atraso, passaram a ser corrigidos monetariamente, obedecidos os seguintes fatores e procedimentos:

1 – Pagamentos com fato gerador ocorrido anteriormente ao ano de 1992:

. corrigir monetariamente o valor devido pela variação mensal do INPC verificado entre o mês posterior ao do fato gerador até o mês de dezembro de 1991;

. dividir o valor assim corrigido, de acordo com o passo anterior, pela UFIR de janeiro de 1992;

. multiplicar a quantidade de UFIR resultante do cálculo anterior pelo valor da UFIR em 30/06/94 (1.518,07). O valor encontrado estará expresso em cruzeiros reais;

. converter para Real o valor expresso em Cruzeiros Reais mediante sua divisão por Cr$ 2.750,00. O valor encontrado é igual ao valor devido.

OBS: quando o cálculo envolver valores anteriores ao ano de 1989, os mesmos deverão ser divididos por Cr$ 1.000,00, em janeiro de 1989.

2 – Pagamentos com fato gerador ocorrido no período de janeiro de 1992 a 30 de junho de 1994:

. dividir o valor devido pela UFIR mensal posterior ao fato gerador;

. multiplicar a quantidade de UFIR encontrada na operação anterior pelo valor da UFIR em 30/06/94 (UFIR de 30 junho de 1994 = CR$ 1.518,07). O valor encontrado estará expresso em Cruzeiros Reais; e

. converter para Real o valor expresso em Cruzeiros Reais, mediante sua divisão por CR$ 2.750,00. O valor encontrado é igual ao valor devido.

3 – Pagamentos com fato gerador ocorrido em período posterior a 30/06/94:

. o valor já está expresso em Real e este é o valor devido (não há correção monetária)'.

A nosso viso, parece que poderá ser aplicado, em se tratando de dívida de caráter alimentar, o disposto no art. 46 da Lei nº 9.527, de 10/12/97. Nos demais, a Jurisprudência dos Tribunais Superiores.

Determinações Complementares:

Considerando o fato de que as audiências abaixo relacionadas não trarão reflexos nas presentes contas, propomos:

5.1. seja constituído processo apartado, de acordo com o art. 23, §§ 1º e 2º, da Resolução/TCU nº 77/96, com o fim de se proceder às audiências ao Colegiado do TRT/2ª Região, em razão de concederem indevidamente, aos Juízes Classistas e servidores, os seguintes benefícios:

- Ascensão funcional - fl. 22 - não obstante o TST ter revogado, a partir de 13/08/92, as normas que regulavam o instituto da ascensão funcional no TRT 2ª Região, com base na manifestação do STF na ADIn nº 245-7/RJ e em afronta a diversos julgados do E. TCU – Acórdão nº 515/96 - Plenário (Ata nº 36) e Decisão nº 27/97 - Plenário (Ata nº 03). Concedida na Ata da Sessão Administrativa Ordinária nº 25/92, de 17/11/92, ao julgar o PROCESSO TRT-MA nº 92/92-B (fl. 147 – Anexo 06), Exmos. Sr. Juízes: Jamil Zantut, Octávio Pupo Nogueira Filho; Helder Almeida de Carvalho; Nicolau dos Santos Neto; Rubens Tavares Aidar; Delvio Buffulin; Roberto Ferraluolo; Carlos Eduardo Figueiredo; João Danino; Carlos Orlando Gomes; José Serson; Lucy Mary Marx Gonçalves da Cunha; Maria Aparecida Pellegrina; e Francisco Antonio de Oliveira.

- Deferimento, aos Juízes-Substitutos – fl. 38 - de igualdade de vencimentos aos do Juiz-Presidente de JCJ, mesmo quando designados apenas para auxiliá-los. Concedida na Sessão Administrativa Ordinária do Órgão Especial – Ata nº 09/93, de 11/05/93, ao julgar o PROC. TRT/MA nº 41/93-B (fls. 199/215 - Anexo 05): José Henrique Marcondes Machado; Jamil Zantut, Valentin Carrion, Octavio Pupo Nogueira Filho, Helder Almeida de Carvalho, Nicolau dos Santos Neto, Rubens Tavares Aidar, Délvio Buffulin, Carlos Eduardo Figueiredo, José de Ribamar da Costa, Paulo de Azevedo Marques, João Danino, Carlos Orlando Gomes, José Serson, Paulo Pimentel, Lucy Mary Marx Gonçalves da Cunha; e Francisco Antonio de Oliveira.

- Criação de Funções Comissionadas – fls. 11/16, sem autorização legal, por serem essas atribuições de competência do Congresso Nacional, conforme disposto no inciso X dos arts. 48 e 51, inciso II, da CF/88 e diversos julgados do TCU (Decisão nº 106/97 - Plenário, Ata nº 09; Decisão nº 641/95 - Plenário, Ata nº 56), majorando vencimentos, por via administrativa, sem autorização de lei, violando o Princípio da Reserva Legal e usurpando competência do Congresso Nacional, afrontando o parágrafo único do art. 69 da CF/88 e arts. 3º e 4º do Decreto nº 2.028/96. O TST indeferiu anteprojeto de lei para a criação desses 04 cargos de Diretor de Serviço. Os Juízes votaram pelo deferimento do pleito na Ata da Sessão Administrativa - Ordinária de 28/01/98 – Ata nº 01/98 - PROC. 142/98 (fls. 31/40 – Anexo 05): Carlos Orlando Gomes, Floriano Corrêa Vaz da Silva; José de Ribamar da Costa; José Victorio Moro; Valentin Carrion; Gualdo Amaury Formica; Francisco Antonio de Oliveira; Maria Aparecida Pellegrina; Dora Vaz Trevino; Argemiro Gomes; Renato Mehanna Khamis; Jeronimo Augusto Gomes Alves; Wilma Nogueira de Araujo Vaz da Silva; Décio Sebastião Daidone; Sérgo Prado de Mello; e Paulo Pimentel.

- Concessão de abono pecuniário aos Juízes Togados – fls. 23/25 - em desacordo com o art. 93 da CF/88 e com a vedação imposta no art. 65, § 2º, da Lei Complementar nº 35/79, bem como com várias decisões do E. TCU: Decisão nº 302/93 - 2ª Câmara, Ata nº 33 e Decisão nº 453/93 - Plenário, Ata nº 51. Tal benefício foi concedido no PROC TRT-MA nº 88/95 - Ata 13/95 – Sessão Administrativa de 31/05/95 (fls. 80/90 – Anexo 06): Geraldo Passini, Delvio Buffulin; Octavio Pupo Nogueira Filho; Helder Almeida de Carvalho; Nicolau dos Santos Neto; José Victorio Moro; Valentin Carrion; Lillian Ottobrini Costa; José Ribamar da Costa; Aurélio Carlos de Oliveira; Carlos Orlando Gomes; Francisco Ramalho Alge Junior; José Serson; Walter Vettore; Gualdo Amaury Formica; Nivaldo Parmejani; Francisco Antonio de Oliveira; João Carlos de Araújo; Miguel Abrão Neto; Dora Vaz Trevino; e Leny Pereira Sant'Anna.

*6.**Contas de exercícios anteriores:***

1) sejam extraídas cópias do presente Relatório e anexadas às respectivas contas, para análise em conjunto e confronto;

2) seja aplicada a multa prevista no art. 58 da Lei nº 8.443/92, aos Exmos. Srs. Juízes abaixo arrolados:

- <u>Rubens Tavares Aidar</u>, responsável pelas contas dos exercícios de 1994 a 1996, fls. 102/108, em razão de pagamento da rubrica 1128 – Vantagem da Lei nº 8.432/94, aos Juízes-

Substitutos, em razão de reincidência no descumprimento de determinação do E. TCU, prolatada na Decisão nº 65/94 - Plenário, Ata nº 06, reiterada pelo Acórdão nº 238/97 - Plenário, Ata nº 42.

- Carlos Orlando Gomes, Vice-Presidente Administrativo, em razão de pagamento de Abono Pecuniário a Magistrado, autorizada em 07/10/96, relativo ao exercício de 1997. Fundamentou a concessão no Processo TRT/MA nº 12/98-B, datado de 12/02/98, portanto, posterior à data da concessão. Ademais, a concessão está em desacordo com o art. 93 da CF/88 e vedação contida no art. 65, § 2º, da Lei Complementar nº 35/79.

- José Victorio Moro, responsável pelas contas dos exercícios de 1993/4, fls. 108/117, em razão de concessão de Abono Pecuniário aos Magistrados, em desacordo com o art. 93 da CF/88, com a vedação contida no art. 65, § 2º da Lei Complementar nº 35/79, com o alerta do Ministro Corregedor-Geral da Justiça do Trabalho, em 24/02/92, através do Ofício Circular TST-CGJT-90/92, dirigido ao Presidente do TRT/2ª Região, no sentido de não ser direito dos Magistrados a conversão de 1/3 de suas férias em abono pecuniário (matéria esta definida pelo STF em Decisão Administrativa de 03/06/91), conforme informação contida no Processo TRT/MA nº 75/92-B.

7.Inclusão em próxima Auditoria no TRT/2ª Região de:

- acompanhamento quanto à reposição ao Erário dos valores creditados, indevidamente, em 05/10/98, aos Juízes Classistas ativos/inativos, a título de PAE, e que tiveram seus mandatos extintos, ou a estes renunciaram, ou foram exonerados, em cumprimento ao § 2º do art. 47 da Lei nº 8.112/90, visto que, no caso de insucesso da cobrança administrativa, deverão ser instaurados os respectivos processos de Tomada de Contas Especial. São eles: Aurélio Carlos de Oliveira, Lenir Antunes dos Santos Proença, José Roberto Vinha e tantos quantos se enquadrarem na mesma situação;

- verificação, quanto à fundamentação legal, para a origem dos valores que ensejaram o pagamento de correção monetária, abrangendo os exercícios de 1989/1992, aos Juízes e ex-Juízes de 1ª Instância, ativos e inativos, tendo em vista a representatividade dos valores envolvidos, a freqüência com que foram efetuados e o período considerado - 1999 (fls. 267/285 – Anexo 04);

- responsabilização quanto à concessão de licença-prêmio à Juíza-Presidente de JCJ de Itapecerica da Serra - Rosa Maria Zuccaro, pelo Colegiado do TRT/2ª Região, através do PROC TRT/MA Nº 93/99-B Ata 15/99 Sessão de 27/10/99 – fls. 17".

OBSERVAÇÕES: Em relação ao pagamento da diferença de Gratificação Judiciária e Extraordinária para ocupantes de cargos DAS não optantes (conforme expediente da Diretoria Geral da Administração, de 31/03/98, nos termos do Acórdão OE 330 – Processo TST-MA 387455/97-4), temos a informar que, de acordo com o item 8.4 da Decisão nº 1014/00 - Plenário, Ata nº 47 (TC nº 013.504/1999-1), deverão ser analisadas nas contas do TRT/2ª Região, exercício de 1999.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

I - sejam feitas as seguintes determinações:

a) ao TRT/2ª Região:

1) adequar a devolução da Parcela Autônoma de Equivalência (paga aos Magistrados ativos e inativos), ao preconizado no art. 46, § 2º, da Lei nº 8.112/90, com a redação dada pela Lei nº 9.527/97, ou seja, em parcelas cujo valor não fique aquém dos 25% da remuneração ou proventos dos beneficiários; caso contrário, proceda à atualização das reposições, em consonância com o critério utilizado pelo TRT/2ª Região ao tratar de reposições de valores ***a posteriori****;*

2) proceder à apropriação e à consignação do IRRF, em época própria, nos termos da legislação tributária, em se tratando de pagamentos efetuados em Folhas Extraordinárias;

3) proceder à apropriação e ao recolhimento do desconto do PSS sobre os valores pagos a título de diferenças de vencimentos e vantagens funcionais, como também sobre diferenças de correção monetária, consignadas em Folhas Extraordinárias, de acordo com o estabelecido no art. 9º da Lei nº 8.162/91, visto que a correção monetária não está entre as exceções constantes no inciso III do art. 1º da Lei nº 8.852, de 04/02/94;

4) consignar no orçamento do exercício subseqüente, em dotação própria, as despesas para pagamento de pessoal, referentes a exercícios encerrados, nos termos do art. 37 da Lei nº 4.320/64, efetuando o recolhimento dos tributos federais devidos;

5) abster-se de conceder quaisquer vantagens a pessoal ativo/inativo sem prévia dotação orçamentária, para atender aumento de despesa de pessoal, nos termos da lei orçamentária vigente;

6) observar o preceituado nos arts. 21, inciso I, e 16, inciso II, da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, ou seja, o aumento da despesa deve ter adequação orçamentária e financeira anual;

7) desconstituir os atos de transformações/criação de funções comissionadas de iniciativa da Presidência dessa C. Corte, por ocasionarem considerável aumento de despesa com pessoal por via administrativa, sem autorização de lei, violando o Princípio da Reserva Legal e usurpando competência do Congresso Nacional, afrontando o parágrafo único do art. 69 e inciso X do art. 48 da CF/88. Exemplos: Ato PR nº 521/98; Ato PR nº 517/98; Ato PR nº 518/98; Ato PR nº 520/98; Ato nº 516/98; Ato PR nº 106/98; Ato PR nº 545/98; Ato nº 515/98; Ato PR nº 526/98; Ato PR nº 746/98; Ato PR nº 522/98 e Ato PR nº 157/98;

8) abster-se de dispor sobre a alteração de estrutura de carreiras sem prévia e suficiente dotação orçamentária e de autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos termos do art. 169, incisos I e II, da Constituição Federal e do art. 3º, inciso I, do Decreto nº 2.028/96;

9) atuar junto ao INSS, com o fim de obter o cancelamento do Benefício nº 42/13868257, de titularidade de Miguel Djalma Vieira;

10) suspender o pagamento de 7%, atribuído a título de Gratificação Adicional por Tempo de Serviço a Miguel Djalma Vieira (5/5 de FC-09), indevidamente computado, por considerar o tempo em que o servidor exerceu cargo em comissão, contrariando o que estabelece a Decisão Plenária nº 308/95 – Ata nº 09;

11) observar o cumprimento do prazo para encaminhamento de processos de concessões ao E. TCU, para julgamento (art. 3º, § 1º, do Decreto nº 88.243/83), tendo em vista não terem sido localizados no SISAC/TCU os atos referentes à aposentadoria de Miguel Djalma Vieira e Hilda Stachini Ferreira Homem;

12) suspender o pagamento da GATS aos Juízes Classistas de 2ª Instância, ativos/inativos, que tiverem tempo de OAB computado para este efeito, adequando-o às Decisões nº 53/96 - 1ª Câmara (Ata nº 09); Decisão nº 189/96 - 1ª Câmara (Ata nº 29); Acórdão nº 04/94 - Plenário (Ata nº 05), corroborada pela orientação emanada do Supremo Tribunal, a partir da Decisão proferida na Representação nº 1.490-8/DF, ressarcindo os valores pagos indevidamente. Exemplo: Elpídio Ribeiro dos Santos Filho, Francisco Ramalho Alge Junior, Helenita Novelli, Miguel Abrão Neto, Nelson de Abreu Pinto, Nivaldo Parmejani, Roberto Ferraiuolo, Sylmar Gaston Schwab, Wilson Sandoli e todos quantos se encontrem na situação acima descrita;

13) observar o disposto no art. 2º da Emenda Constitucional nº 24, de 09/12/99, abstendo-se de proceder a reconduções ilegais de Juízes Classistas Temporários remanescentes;

14) ressarcir as quantias percebidas indevidamente pelos Juízes-Substitutos, a título de diferenças entre os respectivos vencimentos e os de Juiz-Presidente de JCJ, quando no exercício de outra função, que não a substituição ou a Presidência da JCJ, de acordo com a Decisão/TCU nº 65/94 – Plenário (Ata nº 06), reiterada pelo Acórdão/TCU nº 238/97 – Plenário (Ata nº 42);

15) anular os atos administrativos ilegais, consubstanciados nos Atos da Presidência, abaixo arrolados, com o conseqüente retorno dos servidores aos cargos originais, dispensando o ressarcimento dos valores recebidos em razão da contraprestação dos serviços, em princípio em relação aos seguintes servidores, bem como a tantos quantos se encontrarem em situação análoga:

Auxiliar Judiciário para Técnico Judiciário:

PR nº 599, de 06/05/93: Ana Mary V.F.P.Malagrana;

PR nº 600, de 06/05/93: Anieth Kunesuka; Denize Mota Silva; Sonia Faustino Rossi;
PR nº 711, de 09/06/93: Sonia Castrezana P. Carlos;
PR nº 804, de 01/07/93: Eunice Barboza;
PR nº 805, de 01/07/93: Ana Maria Oliveira Santos e César Augusto C. Fagundes;
PR nº 808, de 05/07/93: Carla Maria Hespanhol;
PR nº 888, de 02/08/93: Ligia Abdalla; Patrícia de A M. D'Angelis, Eliana Maria Hespanhol;
PR nº 1.024, de 08/09/93: Claudete P.D. Rocha;

Auxiliar Judiciário para Oficial de Justiça Avalaliador:
PR nº 1.025, de 08/09/93: Sonia Amaya .

16) abster-se de prover cargos nas modalidades ascensão e transferência, por afrontar o disposto no inciso II do art. 37 da CF/88.

b) ao órgão de Controle Interno do Tribunal Regional do Trabalho/2ª Região, com fundamento no art. 194, inciso II, do Regimento do TCU:

1) fazer menção, nas próximas contas, das providências adotadas quanto às decisões que vierem a ser proferidas nos Mandados de Segurança impetrados pelos servidores (pagamento de Representação Mensal, GADF, Opção 55% DAS – inativos e ativos; aposentadoria de Maria de Lourdes Pitarello Peixoto, remuneração do pessoal ativo/inativo, acima do teto constitucional, art. 37, inciso XI, a partir de 04/06/98) e os resultados auferidos, no que couber, tendo em vista que, verificada a cassação ou a revisão da decisão judicial, deverão as autoridades administrativas competentes, tomar as providências necessárias com vistas a obter a reposição dos valores pagos com base na decisão revista, observando-se o disposto no art. 47, § 2º, da Lei nº 8.112/90;

II – seja aplicada a multa aos responsáveis, consoante o disposto no art. 58, incisos II, III e VII, e 23, inciso III, alíneas 'a' e 'b' da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 220, VII, do Regimento Interno/TCU, aos Juízes:

Floriano Corrêa Vaz da Silva, em razão de:
a) criação/transformação de funções, através de diversos Atos da Presidência, contrariando o inciso II do art. 51 da CF/88;
b) pagamento da rubrica 1128 – Vantagem da Lei nº 8.432/92 a Juízes Classistas - reincidência de descumprimento de determinação do E. TCU – Decisão Plenária nº 65/94 (Ata nº 06) e Acórdão nº 238/97 - Plenário (Ata nº 42);
c) reincidência no descumprimento de determinação do E. TCU, no que tange ao pagamento de Gratificação Adicional por Tempo de Serviço aos Juízes Classistas de 2ª Instância que tiveram tempo de Advocacia computado para esse fim.

Délvio Buffulin, em razão de:

a) criação de funções comissionadas por Atos Administrativos, no exercício de 1998, em que pese serem essas atribuições de competência do Congresso Nacional, contrariando disposto no inciso X do art. 48 da Constituição Federal e diversos julgados do TCU (Decisão nº 106/97 - Plenário, Ata nº 09; Decisão nº 641/95 - Plenário, Ata nº 56), ocasionando:
1. alteração de estrutura de carreira, com vultoso aumento de despesa com pessoal, sem prévia e suficiente dotação orçamentária, bem como sem autorização específica na LDO, nos termos do art. 169, incisos I e II, da CF/88 e art. 3º, inciso I, do Decreto nº 2.028/96;
2. majoração de vencimentos, por via administrativa, sem autorização de Lei, violando o Princípio da Reserva Legal e usurpando competência do Congresso Nacional, afrontando o parágrafo único do art. 69 da CF/88 e arts. 3º e 4º do Decreto nº 2.028/96;

3. deferimento de transformações de funções, Ato PR nº 106/98, de sua responsabilidade, baseado no Processo TRT nº 142/97, ocasionando vultoso aumento de despesa com pessoal (valor bruto R$ 14.027.619,61).

Juiz Nicolau dos Santos Neto, em razão de:

a) continuidade no pagamento, a título de vantagem pessoal, do percentual de 5% aos Magistrados que se entendem compreendidos no âmbito de abrangência da Lei nº 3.414/58, contrariando diversos julgados do E. TCU.

III - seja dada ciência ao órgão da Receita Federal, da não efetivação da apropriação e recolhimento de consignação do IRRF, por parte do TRT/2ª Região, atuando de forma a verificar se justificada a mora no recolhimento de tributos e contribuições".

Por sua vez, o Diretor assim se pronunciou:

"Tratam os autos de Tomada de Contas do Tribunal Regional do Trabalho/2ª Região relativa ao exercício de 1998.

2.Em instrução inicial, fls. 208/214, a Analista opinou pela realização de inspeção no Órgão, em razão das ocorrências encontradas nas contas.

3.Ao apreciar o proposto, o Sr. Secretário, em despacho, assim se manifestou: 'Tendo em vista que a inspeção proposta está contemplada no Plano de Auditoria do 2º semestre/99 desta Secretaria, aprovado em Sessão Extraordinária de 04/08/99, conforme Decisão nº 508/99 – TCU (Ata nº 26 – Administrativa), restituo os presentes autos à 2ª D.T. para que seja dada continuidade à análise, em confronto com os resultados dos trabalhos a serem realizados, oportunamente, na forma prevista no Plano'.

4.Dando cumprimento ao mencionado despacho, equipe desta SECEX, designada por meio da Portaria nº 51, de 31/08/99, procedeu à auditoria no TRT/2ª Região com fins de subsidiar as contas do Órgão, o que gerou o processo TC nº 013.182/1999-4, em anexo.

5.Na mesma oportunidade, deu-se cumprimento a determinação contida na Decisão nº 250, Plenário, Ata nº 19/99, Sessão de 19/05/99, no sentido de verificar situações em que foram efetuados pagamentos irregulares das Gratificações Judiciária e Extraordinária, a servidores ocupantes de cargos do grupo DAS, níveis 4, 5 e 6, não optantes pela remuneração do cargo efetivo (na forma do art. 2º da Lei nº 8.911/94), após o advento da Lei nº 9.030/95. Tal atividade gerou o TC nº 013.504/1999-1, apreciado em Sessão de 29/11/00, Decisão Plenária nº 1014.

II- TC 700.115/1996-0

6.Preliminarmente, cumpre relatar que o presente processo encontrava-se sobrestado por força da Decisão Plenária - TCU nº 591/2000, que determinou o apensamento das tomadas de contas do TRT/2ª Região relativas aos exercícios de 1992 a 1994 e 1996 a 1998 às contas de 1995 (TC nº 700.115/1996-0) para exame em conjunto, em face do reflexo que poderia advir do julgamento da Tomada de Contas Especial nº 001.025/1998-8 sobre as referidas prestações de contas.

7.A aludida TCE, que tratava das obras de construção do Fórum Trabalhista em São Paulo, foi julgada em Sessão de 11/07/2001, Acórdão nº 163/2001, e encontrava-se suspensa, em virtude de recursos interpostos pelos interessados contra o aludido ***decisum.*** *Contudo, conforme Ata n° 54 – Plenário, de 05 de dezembro de 2001, mediante Acórdão n° 301, foi negado provimento aos recursos de reconsideração interpostos pelos responsáveis contra o aludido Acórdão 163/2001-Plenário, que proferiu a condenação inicial.*

8.Também, por meio do Acórdão n° 50/2002, Plenário, Ata n° 06, foi negado provimento aos embargos de declaração opostos contra Acórdão n° 301/2001, bem como aos embargos dos embargos, Acórdão n° 158/2002, Plenário, Ata n° 14, restando aos responsáveis somente o

Recurso de Revisão, que não possui efeito suspensivo e cuja admissibilidade depende dos requisitos do art. 35 da Lei n° 8.443/92.

9.Mister destacar que, nesta última decisão, Acórdão n° 158/2002, o Tribunal, considerando que os questionamentos recorrentes se apresentaram com claro desvio da destinação jurídico-processual da via recursal utilizada, declarou que a reiteração, pelos recorrentes, dos Embargos de Declaração não suspenderia a consumação do trânsito em julgado do Acórdão Condenatório do TCU. Desse modo, pode-se afirmar que a decisão transitou em julgado.

10.Além disso, já foi constituído o processo de cobrança executiva relativa às multas cominadas e ao ressarcimento do débito apurado naquele processo de Tomada de Contas Especial – TCE. Portanto, não persiste o motivo levado em conta para o sobrestamento das contas de 1995.

11.Vale, ainda, tecer a seguinte consideração. A Decisão Plenária - TCU nº 591/2000, proferida nos autos do TC nº 700.115/96-0, visou trazer para os processos de contas a discussão relativa às obras de construção do Fórum Trabalhista, em virtude de, naquele momento, a TCE estar impedida de seguir seu curso normal, por força de liminar conferida pelo Supremo Tribunal Federal, em favor da empresa Incal. Como as referidas obras abrangiam os exercícios de 1992 a 1998, este TCU houve por bem proceder à reunião de todos os processos de contas em torno do TC nº 700.115/1996-0, para análise em conjunto e confronto com as irregularidades apuradas na fiscalização daquele empreendimento. Buscava-se, com este procedimento, a perfeita identificação de responsabilidades, nos exercícios respectivos, e apuração do débito pela malversação do recursos alocados à obra.

12.Ocorre que, posteriormente, a liminar concedida pelo STF foi revogada. Assim, o TC nº 001.025/1999-9 pôde seguir seu curso normal. Com a cassação da liminar, vimo-nos com dois processos, em aberto, tratando do mesmo assunto. Face a esta situação anômala, o Exmo. Sr. Ministro Lincoln Magalhães da Rocha submeteu ao Plenário, em 06/12/2000, Questão de Ordem, Ata nº 48/2000, opinando que a TCE tivesse tramitação independente, no que foi atendido pelo Colegiado.

13.Dando cumprimento ao decidido, esta unidade passou a cuidar das irregularidades atinentes às obras do Fórum Trabalhista na Tomada de Contas Especial. Ali, foram definidas as responsabilidades e apurados os débitos pelas práticas irregulares havidas na execução do empreendimento.

14.À vista desta situação, isto é, de o TC nº 001.025/1999-9 já ter definido os responsáveis pelo desvio de recursos das obras do Fórum Trabalhista e indicado, em cada exercício financeiro, as irregularidades cometidas, penso que não existe motivo para que as contas permaneçam reunidas em torno do TC nº 700.115/1996-0. A meu viso, elas podem tramitar individualmente, basta que se extraiam, da TCE, os elementos que refletirão no exame de mérito de cada exercício.

15.Ressalte-se que a tramitação independente de cada processo facilitará os procedimentos futuros, tais como: comunicações, recursos, embargos, respectivas apreciações, e outras medidas processuais.

16.Neste sentido, entendo, com fulcro no art. 28 da Resolução nº 136/2000, que se possa promover o desapensamento dos processos para que tenham tramitação independente e permitam o julgamento individual das contas dos administradores.

III - TC nº 013.504/1999-1

17.Ao apreciar o processo em epígrafe, Sessão Plenária de 29/11/2000, Ata nº 47, Decisão nº 1014, este TCU resolveu:

'8.1. considerar indevidos os pagamentos das Gratificações Judiciária e Extraordinária, instituídas, respectivamente, pelo Decreto-lei nº 2.173/84 e pela Lei nº 7.758/89, feitos em favor de servidores ocupantes de cargos do grupo DAS, níveis 4, 5 e 6, não-optantes pela remuneração do cargo efetivo, após o advento da Lei nº 9.030/95;

8.2. considerar igualmente indevidos todos os pagamentos de Gratificação Extraordinária efetuados pelo TRT - 2ª Região, em desrespeito ao art. 2º da Lei nº 7.758/89, em favor de

servidores não-ocupantes de cargos efetivos ou empregos permanentes, inclusive aqueles detentores de cargos do grupo DAS, de quaisquer níveis;

8.3. determinar ao TRT - 2ª Região que:

8.3.1. suspenda, de imediato, o eventual pagamento das vantagens indicadas nos itens 8.1 e 8.2 desta Decisão que, sob qualquer título, ainda estejam sendo deferidas a seus servidores;

8.3.2. adote, nos termos dos arts. 46 e 47 da Lei nº 8.112/90, as providências necessárias ao recolhimento, pelos respectivos beneficiários, das importâncias a que se refere o item 8.2 supra recebidas a partir de 22/08/94, data da republicação da Decisão nº 444/94 no Boletim do Tribunal de Contas da União'.

18.Inconformado, o então Presidente daquele Órgão trabalhista interpôs Pedido de Reexame, que foi apreciado em Sessão Plenária de 23/01/2002, Ata nº 01, Decisão nº 001, ocasião em que se conheceu do recurso interposto, mas negou-se-lhe provimento, mantendo-se, por conseguinte, os termos da Decisão atacada.

19.Nada obstante permanecer pendente a verificação desta medida, o que ocorrerá em auditoria programada para o período de 30/09 a 01/11/02, não há reflexos desta ocorrência no exame de mérito das presentes contas. Isto porque, como acima reportado, a Decisão de suspender a pagamento das questionadas gratificações deu-se no exercício de 2000 e a apreciação do recurso, que tem efeito suspensivo, ocorreu em 2002. Desse modo, em caso de não cumprimento do determinado, caberá aplicação de multa aos responsáveis que não observaram o decidido por este TCU, ou seja, aos gestor exercício de 2002.

20.Ademais, a irregularidade narrada não é, individualmente considerada, suficiente para macular as presentes contas. A título de exemplo, cito o TC nº 700.199/1995-0 (TRT da 15ª Região, Decisão nº 096/98 - Plenário, Ata nº 27) em que se verificou o pagamento das mesmas gratificações, e, ainda assim, julgou-se regulares com ressalvas as contas do responsável.

IV - Relatório de Auditoria

21.Em anexo, o TC nº 013.182/99-4 apontou, às fls. 01/45, diversas ocorrências que, no entender da equipe, deveriam ser objeto de audiência.

22.Em despacho às fls. 46/52, teci alguns comentários à proposição da equipe, opinando, ao fim, pela supressão de parte dos itens da audiência, tendo em vista já serem objeto de indagações em outro processo, no que fui acompanhado pelo Sr. Secretário e pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator.

23.Promovidas as audiências necessárias, os responsáveis apresentaram suas defesas que se encontram analisadas às fls. 75/129, TC nº 013.182/99-4.

24.À percuciente análise da equipe passo a acrescer alguns comentários.

25.Da leitura dos Relatórios produzidos pela equipe, verifica-se que uma parte das irregularidades refere-se a direitos e vantagens concedidos a Magistrados. (...)

26.No tocante aos pagamentos de Gratificação Adicional por Tempo de Serviço aos Juízes Classistas de 2ª Instância e de anuênios aos Magistrados, acompanho o posicionamento da equipe.

27.Quanto à concessão de licença-prêmio e ao pagamento de abono pecuniário, matérias amplamente debatidas nesta Casa, transcrevo trechos do voto do então Ministro Adhemar Paladini Ghisi, que, ao apreciar o TC nº 700.053/1998-0, Decisão nº 828/2000 – Plenário, Ata nº 39, Sessão de 04/10/2000, assim se manifestou:

'3.Tais questões dizem respeito à aplicação de dispositivos do Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União aos Magistrados, cujos direitos e vantagens estão definidos na Lei Orgânica da Magistratura, ou seja, a Lei Complementar nº 35/79, recepcionada pela Constituição Federal de 1988. A matéria já foi exaustivamente discutida nesta Corte, tendo sido abordada e apreciada sob vários aspectos, inclusive em resposta à consulta e em grau de recurso, restando expresso o entendimento de que os direitos e vantagens previstos na referida Lei constituem ***numerus clausus****, não sendo possível a sua modificação por meio de legislação estadual de qualquer hierarquia, bem como de ordinária federal. Assim, somente por norma de hierarquia igual ou superior poderá ser alterada a forma de pagamento ou o rol das vantagens ali*

identificadas. Isso, aliás, já se verificou com a instituição do adicional de férias e da gratificação de natal pela Constituição de 1988.

4.No tocante à concessão de licença-prêmio por assiduidade a Magistrados, quer para sua fruição ou contagem em dobro para aposentadoria, quando referente a período implementado após a data de 14/05/79, bem como de abono pecuniário a Juízes Togados, é pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de que tais vantagens carecem de amparo legal por não estarem compreendidas entre as espécies reconhecidas pela LC nº 35/79. Além disso, oportuno esclarecer que o Anteprojeto do Estatuto da Magistratura Nacional, elaborado nos termos do art. 93 da Constituição Federal (Diário da Justiça de 27/01/92), não trata da concessão de licença-prêmio por assiduidade, o que vem fortalecer o entendimento até então defendido por este Tribunal. Pela Exposição de Motivos que encaminhou a referido Anteprojeto, não há previsão de licença especial ou licença-prêmio, nem licença não-remunerada para tratar de interesses particulares, em decorrência da compreensão de sua inconveniência no âmbito da magistratura e pelos prejuízos que podem acarretar à normalidade dos serviços judiciários, sempre carentes de Juízes, nas diferentes instâncias e jurisdições, reforçando-se, por outro lado, a conveniência de manter-se, no âmbito da magistratura, o sistema de férias anuais de sessenta dias.

5.Nessa linha, saliento que, em Sessão Administrativa de 26/11/91 (Decisão Plenária nº 12/91), esta Corte adotou o entendimento de que 'as vantagens pecuniárias da Lei nº 8.112/90 - Regime Jurídico Único - não são aplicáveis aos Ministros, aos Auditores, nem aos Membros do Ministério Público junto a este Tribunal enquanto lei específica não o autorizar'. E, em Sessão Administrativa do dia 28 seguinte (Decisão Plenária nº 15/91), negou licença especial pelo exercício de 10 anos no cargo de Auditor, que a teor do § 4º do art. 73 da Constituição Federal tem as mesmas garantias e impedimentos atribuídos a Juiz de Tribunal Regional Federal.

6.Posteriormente, em Sessão Plenária de 13/10/93, o Colegiado consolidou a posição adotada sobre a matéria, ao responder à consulta formulada pela Presidência do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região sobre a concessão de vantagens previstas na Lei nº 8.112/90 aos Magistrados da Justiça do Trabalho, firmando, em caráter normativo, o entendimento de que não encontra amparo legal a concessão da licença-prêmio, relativa a período implementado após o advento da LOMAN, 'por não estar compreendida entre as espécies reconhecidas aos Magistrados pela Lei Orgânica da Magistratura' (Decisão/TCU nº 453/93 - Plenário). Esta Decisão, paradigma para as que se seguiram ao longo dos anos, e que vêm solidificando a posição da Casa, conforme se constata mediante pesquisa no Sistema de Jurisprudência, foi vazada nos seguintes termos:

'8.1 - conhecer da consulta para respondê-la nos seguintes termos:

8.1.1 - as vantagens pecuniárias advindas da Lei nº 8.112/90 - conversão de 1/3 (um terço) das férias em abono pecuniário e adicional por tempo de serviço à razão de 1% (um por cento) por ano de efetivo exercício - não são aplicáveis aos membros da Magistratura, ante a vedação contida no art. 65, § 2º, da Lei Complementar nº 35/79; [o entendimento referente ao adicional por tempo de serviço foi posteriormente alterado]

8.1.2 - carece de respaldo legal a contagem em dobro, para fins de aposentadoria de Magistrado, de licença-prêmio referente a período implementado após a data de 14.05.79, por não estar ela compreendida entre as espécies reconhecidas aos Magistrados pela Lei Orgânica da Magistratura;

(...)

8.3.remeter cópias da presente decisão, bem como dos Relatório, Voto do Relator e Voto do Revisor, ora proferidos, ao Colendo Supremo Tribunal Federal e aos Egrégios Tribunal Superior Eleitoral, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior do Trabalho e Superior Tribunal Militar, na busca da desejada uniformidade de procedimento no que tange ao reconhecimento de direitos e vantagens aos Membros da Magistratura Nacional, inclusive, se for o caso, o superior exame de questões que ainda não foram objeto de definição por aquelas Cortes.'

7.A mesma autoridade, em nova consulta, indagou acerca de questão análoga, tendo esta Corte respondido ao consulente, mediante a Decisão nº 186/98 - TCU - Plenário da seguinte forma:

'8.1 responder que carece de amparo legal a contagem em dobro, na aposentadoria de Magistrado, de licença-prêmio por assiduidade referente a exercício de cargo público em período

anterior ao ingresso do servidor na magistratura, porém posterior à vigência da Lei Complementar nº 35/79, por falta de autorização dessa última lei'.

8.Por oportuno, cumpre transcrever o entendimento do Supremo Tribunal Federal, expresso na Ação Originária nº 155-2 - Rio Grande do Sul: 'EMENTA: - Perante a enumeração exaustiva do art. 69 da Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Lei Complementar nº 35-79), ficaram revogadas as leis estaduais concessivas do direito de licença-prêmio ou especial aos Magistrados aos quais, igualmente, não se aplicam as normas que confiram esse mesmo direito aos servidores públicos em geral. Mandado de segurança, por tal fundamento, indeferido.' (...)

11.Para finalizar as questões referentes a direitos e vantagens dos Magistrados, menciono as Decisões Plenárias nºs 754/96 e 41/98, vazadas nos seguintes termos, respectivamente:

'8.1. determinar ao Tribunal Regional Federal da 2ª Região a adoção das seguintes providências:

8.1.1. desconstituir os atos concessivos de licença-prêmio por assiduidade a Magistrados, para fins de gozo ou contagem em dobro para aposentadoria, implementados após 14/05/1979, por não estar contemplado na Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Lei Complementar nº 35, de 14/03/1979);

(...)

8.1.4. providenciar o ressarcimento, por parte dos beneficiários, dos valores recebidos indevidamente à conta das vantagens acima enumeradas, devidamente corrigidas monetariamente, desde a data do recebimento até a do recolhimento; [Alterado pela Decisão nº 216/99 - TCU – Plenário para determinar o ressarcimento dos valores a partir de 25/07/94, data da publicação da Decisão nº 444/94 - TCU - Plenário];

(...)'

'8.1. com base no art. 53 da Lei nº 8.443/92, conhecer da presente denúncia, para, no mérito, considerá-la procedente;

8.2. com fulcro no art. 45 da Lei nº 8.443/92, assinar o prazo de 15 (quinze) dias para que o Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região adote as providências necessárias para o exato cumprimento do art. 69 da Lei Complementar nº 35/79 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional - LOMAN), que consiste na adequação de seu Regimento Interno às disposições desse dispositivo legal e na conseqüente anulação dos atos concessivos de licença-prêmio por assiduidade aos Srs. Magistrados para fins de gozo ou contagem em dobro do tempo de serviço para aposentadoria, implementados após 14/05/79, por não estar tal benefício contemplado na mencionada Lei; e

8.3. determinar à Secex/ES que apure os responsáveis pelas concessões de licença-prêmio aos Magistrados, autorizando, desde já, sua audiência prévia, nos termos do disposto no art. 212, § 3º, c/c o art.194, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal;

(...)'

12.Vê-se, pois, que não há o que se acrescentar em relação à matéria, tão-somente que não há mais previsão legal para o pagamento de abono pecuniário nem mesmo aos servidores públicos, uma vez que os §§ 1º e 2º do art. 78 da Lei nº 8.112/90 foram revogados pela Lei nº 9.527/97. Todavia, conveniente registrar o meu entendimento acerca do ônus imposto à administração em razão dos valores eventualmente percebidos em decorrência do pagamento de abono pecuniário ou da não prestação de serviço em razão de gozo de licença-prêmio. Quanto ao abono pecuniário, julgo não caber ressarcimento, pois houve a contraprestação de serviço. Já com relação à licença-prêmio, na mesma linha que vem adotando o Plenário, no sentido de determinar a desconstituição dos respectivos atos concessivos, após o advento da LOMAM, uma vez que o deferimento da aludida vantagem carece de autorização legislativa, tornando-os nulo e, nessa condição, insuscetível de gerar direitos, os beneficiários da referida vantagem estão sujeitos, inclusive, ao ressarcimento dos valores percebidos irregularmente'.

28.Ante o acima transcrito, é de concluir-se pela ilegalidade das práticas adotadas pelo TRT/2ª Região, carecedoras de amparo legal.

29.Além das questões atinentes a direitos e vantagens dos Magistrados, outras matérias foram discutidas pela equipe. E, da mesma forma, merecem algumas considerações, conforme veremos em seguida.

Continuidade do descumprimento do estabelecido na Decisão Plenária nº 65/94, Ata nº 06, de 23/02/1994, reiterada pelo Acórdão nº 238/97 – Plenário, Ata nº 42, quanto ao pagamento da rubrica 1128 - Vantagem da Lei nº 8.432/92, a Juízes-Substitutos.

30. Sobre o assunto, trago à colação recente manifestação desta Casa, Acórdão nº 224/2001 - Plenário, Sessão de 05/09/2001, TC nº 700.199/1995-0, em sede de Recurso de Reconsideração:

'11.Para deslinde da questão faz-se necessário estabelecer qual o significado a ser atribuído à expressão 'designado', constante do art. 656 da CLT.

11.1Essa matéria já foi objeto de apreciação pelo Tribunal de Contas da União no TC-700.210/95-4, cujo Voto condutor do Acórdão nº 238/97-TCU-Plenário, consignou o seguinte entendimento:

'(...) Efetivamente, em que pese a dúvida que emerge da aparente imprecisão das expressões utilizadas naqueles dispositivos, é inegável que uma simples designação para atuar como Juiz-Auxiliar não tem o condão de conceder ao Juiz-Substituto o 'status' hierárquico e financeiro de Juiz-Presidente. Tanto isso é verdade que, como apurado pela Unidade Técnica, vários outros TRTs interpretam a expressão 'quando designado' como sinônimo de 'estiverem substituindo' [o Presidente] (...)'.

11.2Por sua vez, é forçoso reconhecer que Tribunal Superior do Trabalho apresenta entendimento divergente, pois, em diversas assentadas (ROMA 248441, DJ de 23/05/1997; ROMA 258396, DJ de 25/09/1998; RMA 390607, DJ de 05/06/1998, RMA 486202, DJ de 01/10/1999) pronunciou-se no sentido de que os vencimentos dos Juízes-Substitutos devem ser equiparados aos de Juiz-Presidente, quando designados para atuarem como auxiliares nas Juntas de Conciliação e Julgamento ou convocados para substituir o Juiz-Presidente das Juntas, nos termos do art. 656, ***caput*** *e § 3º, da CLT.*

11.3Nesse ponto, é oportuno trazer à colação comentário expendido pelo Dr. Eduardo Gabriel Saad, em seu livro Consolidação das Leis do Trabalho Comentada (25ª edição - São Paulo: LTr, 1992, p. 402), ao comentar o art. 656 da CLT:

'2) Em casos de impedimento do Juiz-Titular da Presidência da Junta ou para auxiliá-lo, quando necessário, é convocado o Juiz-Substituto. Nas áreas de grande concentração industrial ou de maior desenvolvimento econômico, o movimento das Juntas de Conciliação é extraordinário. Aí, o papel do Juiz-Substituto é muito importante. Auxilia o Juiz-Titular na conciliação dos litígios individuais e promove a instrução dos processos. Graças ao Prejulgado nº 7, do Tribunal Superior do Trabalho, que declara a inaplicabilidade, ao processo trabalhista, do princípio da identidade física do Juiz, o Juiz-Substituto instrui o processo que é julgado por outro Magistrado, ou sentencia aqueles instruídos pelo Juiz-Titular.

(...)

É inegável que o dispositivo objetiva um melhor aproveitamento dos Juízes-Substitutos.'

11.4Necessário se faz, ainda, recuperarmos a antiga redação do art. 656 da CLT: 'Art. 656. Na falta ou impedimento do Juiz-Presidente, e como auxiliar deste, funcionará o Juiz-Substituto.

Parágrafo único. A designação dos substitutos será feita pelo presidente do Tribunal Regional do Trabalho, assegurado o rodízio obrigatório dos integrantes do Quadro.'

11.5Verifica-se que, ao contrário do novo texto, este expressamente declara que o Juiz-Substituto pode ser designado para atuar como auxiliar do Juiz-Presidente da Junta. Parece-nos que o legislador, ao elaborar a Lei nº 8.432/92, alterando a redação do art. 656 da CLT, quis, de fato, melhorar o aproveitamento dos Juízes-Substitutos, aventando a possibilidade de haver um compartilhamento de atribuições e responsabilidades entre os Juízes-Substitutos designados e os Presidentes - reconhecendo que o 'Juiz-Substituto, quando em exercício nas Juntas, tem amplas atribuições, podendo fazer as vezes de Presidente nas audiências de instrução e julgamento, enquanto aquele despacha; despachar, enquanto o Presidente exerce sua atuação na audiência;

fazer as vezes do Presidente na execução etc.'. Aí, talvez, resida a razão pela qual o termo 'auxiliar' tenha sido suprimido do novo texto legal, entendendo o legislador não ser a atuação do Juiz-Substituto designado uma atividade meramente auxiliar. Consideramos, pois, ser de todo razoável, que os Juízes-Substitutos, quando em exercício na Junta, quer seja por meio de designação, quer seja por substituição do titular (duas hipóteses distintas), tenham seus vencimentos equiparados aos de Juiz-Presidente, consoante expressamente preceituado no § 3º do art. 656 da CLT.

11.6Ressalte-se que esse entendimento é particularmente válido 'nas áreas de grande concentração industrial ou de maior desenvolvimento econômico', onde 'o movimento das Juntas de Conciliação é extraordinário'. Por isso, entendemos que o Juiz-Presidente do Tribunal do Trabalho, ao designar os Juízes-Substitutos para atuarem nas diversas Juntas de Conciliação e Julgamento sob sua jurisdição, deverá fazê-lo somente naquelas áreas onde o movimento das Juntas de Conciliação seja suficientemente grande a ponto de requerer o mencionado compartilhamento de funções.

12.Ante estas ponderações, foi proposto, que se conhecesse do recurso para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, tornando insubsistente o subitem 8.2.3 do Acórdão nº 096/98 - TCU - Plenário e mantendo inalterados os demais itens do referido Acórdão.

13.Nos mesmos autos, o Ministério Público, assim se posicionou :

‘6.Quanto ao subitem 8.2.3, a Lei nº 8.432, de 11/06/92, que alterou os arts. 656, 879, 882 e 897 da CLT, dispõe que:

'Art. 49. Os arts. 656, 879, 882 e 897 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (Decreto-lei n° 5.452, de 1° de maio de 1943) passam a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 656. O Juiz do Trabalho Substituto, sempre que não estiver substituindo o Juiz-Presidente de Junta, poderá ser designado para atuar nas Juntas de Conciliação e Julgamento.

(...)

*§ 2º A designação referida no **caput** deste artigo será de atribuição do Juiz-Presidente do Tribunal Regional do Trabalho ou, não havendo disposição regimental específica, de quem este indicar.*

§ 3° Os Juízes do Trabalho Substitutos, quando designados ou estiverem substituindo os Juízes Presidentes de Juntas, perceberão os vencimentos destes.' (grifos)

7.Observe-se que o legislador, no § 3º do art. 656, estabeleceu uma alternativa para a percepção - pelos Juízes do Trabalho Substitutos -, dos vencimentos dos Juízes-Presidentes de Juntas, '... quando designados ou estiverem substituindo....'.

8.Dessa forma, o Juiz de Trabalho Substituto, designado para atuar nas Juntas de Conciliação e Julgamento ou substituindo o Juiz-Presidente de Junta, fará jus aos referidos vencimentos.

9.No mesmo sentido, tem-se manifestado, o Tribunal Superior do Trabalho (ROMA 248.441, DJ de 23/05/97; RMA 343.645, DJ de 17/04/98; ROMA 258.396, DJ de 25/09/98; RMA 390.607, DJ de 05/06/98; RMA 486.202, DJ de 01/10/99).

10.Do exposto, o parecer é pelo provimento parcial do recurso.’

14.Em voto condutor, o Exmo Sr. Ministro-Relator pronunciou-se:

‘No tocante aos subitens 8.2.2 e 8.2.3, nada há a acrescentar aos fundamentos acostados tanto pela Unidade Técnica quanto pelo Ministério Público, o que nos permite assumi-los como razão de decidir, refutando, assim, o pedido de insubsistência do primeiro subitem e perfilhando a tese de afastar a aplicação do segundo.

Ante o exposto, o Plenário desta Casa tornou insubsistente a determinação endereçada ao TRT/15ª, qual seja a de promover o pagamento dos vencimentos de Juiz-Substituto ao nível de vencimento de Juiz-Presidente de Junta somente quando substituírem os titulares, alertando-se o responsável de que o descumprimento da determinação ora formulada o sujeitará às sanções previstas na Lei nº 8.443/92, e os eventuais beneficiários de novos pagamentos indevidos serão compelidos a devolver aos cofres públicos as quantias assim percebidas. Por conseguinte, reconheceu que os Juízes-Substitutos fazem jus à remuneração correspondente a de Titular de Vara do Trabalho.’

31.Em face deste novo entendimento, que reconhece o direito dos Juízes-Substitutos à remuneração correspondente a de titular da Vara do Trabalho, mister acatar as justificativas dos Srs. Juízes José Victorio Moro, Rubens Tavares Aidar e Floriano Corrêa Vaz da Silva.

32.Outras ocorrências, reportadas pela equipe e transcritas abaixo, serão, a seguir, objeto de reexame e/ou complementação.

Justificar a não-reposição ao Erário, na forma preconizada pelo art. 46 da Lei nº 8.112/90, com a redação dada pela Lei nº 9.527/97, das quantias recebidas indevidamente, a título de Parcela Autônoma de Equivalência - PAE, pelos Magistrados (item b, fl. 75).

33.Sobre o tema, tratado às fls. 25/29, item 5.2.2, e fl. 75, item 'b', verifica-se, do relato da equipe, que o TRT/2ª Região determinou o desconto no percentual de 1% ao mês sobre os vencimentos dos Magistrados.

34.Tal forma de desconto constitui uma verdadeiro 'empréstimo' a fundo perdido, causando danos ao erário. Registre-se que cada Juiz recebeu um montante de aproximadamente R$ 34.000,00 (trinta e quatro mil reais), consoante documentos às fls. 58/60, volume IV, do Relatório de Auditoria. Se considerarmos uma remuneração de Juiz da ordem de R$ 10.000,00 e um saldo devedor de R$ 28.000,00, no momento em que se passou a descontar 1%, é fácil concluir que a forma de restituição proposta é irrisória, simbólica, e, portanto, lesiva aos cofres públicos. Neste ritmo, com descontos de R$ 100,00/mês - na situação hipotética - a União levará 280 meses para recuperar um valor indevidamente pago, já reconhecidamente ilegal.

35.Some-se a isso, o fato de os valores originários do débito não serem atualizados, o que só acentua o prejuízo causado ao erário. Tal procedimento é, no mínimo, contraditório, tendo em vista que o TRT/2ª Região, quando trata de valores a pagar aos Juízes, atualiza-os monetariamente e faz incidir-lhes juros moratórios; mas, quando trata de reposições, não promove a devida correção, tratando situações iguais de forma distinta.

36.Ora, dispõe o § 3º do art. 46 da Lei nº 8.112/90, introduzido pela Lei nº 9.527/97, que 'a reposição será feita em uma única parcela quando constatado pagamento indevido no mês anterior ao do processamento da folha'. Tal dispositivo aplica-se subsidiariamente ao caso, diante da lacuna nas leis que regem a Magistratura, conforme reiteradas decisões desta Corte de Contas.

37.Como o pagamento indevido do recálculo da PAE deu-se no dia 05 de outubro de 1998 por meio de folha extra e, no dia 22 do mesmo mês, o TST decidiu acerca da reposição determinada pelo Supremo Tribunal Federal, caberia ao Presidente do TRT/2ª Região determinar a reposição integral dos valores na folha de pagamento de novembro de 1998, ante a competência expressa no art. 39, Inciso XX, do Regimento Interno daquele Órgão trabalhista, qual seja, a de determinar descontos nos vencimentos dos Juízes do Trabalho e servidores da Região, de acordo com a lei'. Agindo de maneira contrária, deve ser responsabilizado pela forma de cálculo adotada, que causou – e ainda causa - prejuízos ao erário.

38.De destacar, ainda, que, com o advento da Medida Provisória n° 2.225-45, as reposições e indenizações ao Erário devem ser comunicadas ao devedor para pagamento no prazo máximo de 30 dias, admitindo-se o parcelamento a pedido do interessado. Em caso de parcelamento, ficou estabelecido que o valor de cada parcela não poderá ser inferior ao correspondente a dez por cento (10%) da remuneração, provento ou pensão (§ 1º do art. 46 da Lei nº 8.112/90).

39.Neste caso, tendo em vista que não compete ao Erário Federal financiar, sob pena de enriquecimento sem causa, os pagamentos ilegais feitos aos Juízes, entendemos que devem incidir juros e correção monetária nos valores devidos.

40.Por fim, cumpre informar que o mesmo assunto está sendo tratado nos autos do processo TC nº 005.438/2000-2. Ali, constou a seguinte proposta (que aqui será repetida, para evitar a prolação de decisões diferentes por parte deste TCU): determinar ao TRT/2ª Região que '11.26.5 - promova o desconto dos débitos relativos à Parcela Autônoma de Equivalência, atualizados desde outubro de 1998 e acrescidos de juros de mora, nos termos do art. 1062 do Código Civil, no percentual de 25% da remuneração do Magistrado, facultando ao mesmo a possibilidade de quitar os débitos à vista'.

Criação de Funções Comissionadas por Atos Administrativos da Presidência do TRT/2ª Região, nos exercícios de 1998 e 1999

41.A criação de cargos públicos e a fixação dos respectivos vencimentos está, na tradição do direito constitucional brasileiro, reservada à lei. Também, a transformação de funções comissionadas, disciplinada pela Lei Maior, requer lei específica, sendo de competência exclusiva do Congresso Nacional, conforme prescreve o art. 48, X, da Constituição Federal:

'Art. 48 – Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

(...)

X – criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas;'

42.Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho (Comentários à Constituição Brasileira de 1988, Ed. Saraiva, 1997, fl. 294), comparando a redação da Constituição vigente com a da anterior, nota-se que a atual quis explicitar 'cargos, empregos e funções públicas', enquanto a anterior apenas se referia a 'cargos públicos'. A intenção é manifesta: subordinar à lei toda criação, transformação ou extinção de postos de trabalho, de natureza não eventual, com vínculo de dependência, inseridos na administração pública.

43.No mesmo sentido, ensina Pinto Ferreira (Comentários à Constituição Brasileira, Ed. Saraiva,1990, fls. 543/544): 'A criação, a transformação e a extinção de cargos públicos somente serão efetivadas mediante lei. O mesmo preceito aplica-se a empregos e funções públicas. O Poder Legislativo dispõe sobre a matéria, sujeita à sanção ou veto presidencial'.

44.No âmbito deste TCU, encontramos as seguintes manifestações (trecho do voto do Ministro Relator BENTO BUGARIN, Decisão n° 828/2000 - Plenário):

'No que concerne à criação de funções gratificadas por meio de Resolução Administrativa do TRT da 15ª Região, as justificativas apresentadas pelo Juiz Antônio Mazzuca, Presidente à época da referida criação, colidem com a jurisprudência desta Corte, a saber entre outras: Decisão n° 612/96 – Plenário, mantida pela Decisão n° 518/98 – TCU – Plenário (TC 400.071/94-0), e Acordão n° 76/97 – TCU – Plenário, mantido pelo Acordão n° 175/98 – TCU – Plenário e pela Decisão n° 708/99 – TCU – Plenário (TC 600.077/94-2). No exame dos processos onde foram proferidas as mencionadas deliberações, a matéria foi exaustivamente debatida, tendo o Colegiado Pleno, por unanimidade, considerado que a criação de funções gratificadas, como feita no Tribunal em foco, infringiu os dispositivos constitucionais insertos nos arts. 48, inciso X, e 96, inciso II, alínea 'b', da Carta Magna, ensejando, inclusive, a aplicação de multa prevista no art. 58 da Lei n° 8.443/92.'

45.Especificamente, quanto à transformação de funções, o Plenário deste TCU, ao apreciar recurso, Acórdão n° 175/1998 – Plenário, assim se posicionou:

'9.1. Realmente, a criação e a transformação de funções receberam da Constituição tratamento homogêneo, sendo as respectivas competências atribuídas ao Congresso Nacional pelo mesmo dispositivo, o inciso X do art. 48. Para a sua finalidade, antes identificada como o controle do parlamento sobre os quadros de pessoal dos órgãos públicos, não há distinção de natureza desses atos. Por isso é de se concluir que a interpretação dada ao art. 48, X, c/c o art. 96, I, 'b', da Constituição Federal há de ser a mesma, tanto no caso de criação de funções, quanto no de transformação. Não obstante, entende-se que a melhor orientação sobre a matéria é a de ser inafastável a competência do Congresso Nacional'.

46.Assim, fica claro que os procedimentos descritos nos itens 3.1.b, fls. 82/83, e 3.2.b, fls. 94/99, foram irregulares, devendo ser anulados. Desse modo, ante a ausência de um elemento

formador do ato administrativo, qual seja, a legalidade, impõe-se a devolução das parcelas indevidamente pagas.

47.Passo agora a examinar algumas das propostas oferecidas.

48.À fl. 122, consta proposição da informante no sentido de que seja constituído processo apartado para promover a audiência do Colegiado do TRT/2ª Região, em razão das seguintes ocorrências: a) ascensão funcional; b) deferimento, aos Juízes-Substitutos, de vencimentos iguais aos de Juiz-Presidente de JCJ; c) criação de funções comissionadas; e d) concessão de abono pecuniário aos Juízes Togados.

49.Dissentindo parcialmente da proposta, entendo que apenas os itens 'c' e 'd' devam ser objeto de processo apartado, pelas razões a seguir expostas.

50.No que tange à ascensão funcional, é cediço que tal instituto não mais se sustenta, ante a nova ordem constitucional. Nada obstante, é forçoso convir que à época da apreciação do processo administrativo TRT-MA nº 92/92-B, fl. 147, anexo 6, Sessão de 17/11/92, a matéria não se encontrava pacificada, tanto que este TCU considerava legal esta forma de preenchimento de cargo público. Somente com a manifestação do STF, é que se passou a considerar irregular a ascensão funcional, gerando a edição, neste TCU, do Enunciado de Decisão nº 238, ***verbis****: 'Não é admitido o provimento por meio de ascensão funcional a partir de 23/04/1993, data em que foi declarada a incostitucionalidade pelo STF do disposto na Lei nº 8.112/90 que trata do assunto'.*

51.Some-se a isso, o fato de que o próprio TRT/2ª Região, em virtude da manifestação do STF, na ADIn nº 837/4, ter revogado, quando da apreciação do processo TRT-MA nº 216/93-B, em Sessão de 01/12/93, fl. 150, anexo 6, o ato GP nº 73/81, que regulamentava o instituto da ascensão, no âmbito daquele Órgão trabalhista. Isto é, o Órgão trabalhista, em consonância com o decidido pela Suprema Corte, reconheceu a ilegalidade do instituto e, embora intempestivamente, revogou-o. Desse modo, entendo ser desnecessário ouvir, em audiência, os membros do colegiado do TRT/2ª Região para que justifiquem a ocorrência aqui debatida, bastando que este TCU determine a anulação das ascensões havidas no período de 23/04/93 a 01/12/93, corrigindo-se, assim, a ilegalidade apontada.

52.No tocante ao pagamento de Juízes-Substitutos, é desnecessária a medida proposta pela informante, em face da nova orientação deste TCU, conforme considerações expendidas nos itens 30/31.

53.No que se refere à criação de funções comissionadas, item 'c', chama a atenção a inconstitucionalidade dos atos administrativos, conforme considerações consignadas nos itens 39/44, o que deve ensejar a anulação dos mesmos, bem como a audiência dos membros do órgão especial, na forma proposta pela analista.

54.Com relação ao pagamento de abono pecuniário, deve-se destacar que o TRT/2ª Região, apesar de conhecer o teor da Decisão TCU-Plenário nº 453/93, ***verbis****: '8.1.1 – as vantagens pecuniárias advindas da Lei nº 8.112/90 – conversão de 1/3 (um terço) das férias em abono pecuniário e adicional por tempo de serviço à razão de 1% (um por cento) por ano de efetivo exercício – não são aplicáveis aos membros da Magistratura, ante a vedação contida no art. 65, § 2º, da Lei Complementar nº 35/79 (posteriormente, esta Casa modificou o entendimento em relação ao adicional por tempo de serviço), resolveu, em Sessão Administrativa de 31/05/95, reconhecer aos Magistrados a faculdade de converter 1/3 (um terço) das férias em abono pecuniário. Ou seja, houve uma completa inobservância, por parte dos membros daquele Órgão trabalhista, das orientações emanadas desta Casa de Contas.*

55.Ressalte-se que a mencionada decisão desta Casa de Contas deu-se em processo de consulta e, portanto, à luz do disposto no art. 1º, § 2º, da Lei nº 8.443/92, tem caráter normativo. Logo, o TRT/2ª Região não poderia simplesmente ignorá-la, como o fez. Desse modo, cabe ouvir em audiência os responsáveis pela não-observância da determinação.

56.Quanto às propostas consignadas nos itens 6 e 7, fl. 123/124, acolho apenas a de multa ao Sr. Juiz Carlos Orlando Gomes. A contida no item 6.1 pode ser dispensada, haja vista que os fatos ali narrados já foram objeto de exame nas contas anteriores, as quais já se encontram com proposta de mérito, algumas, inclusive, em grau de recurso. Quanto às multas sugeridas aos Srs. Juízes Rubens Tavares Aidar e José Victorio Moro, devem ser as mesmas rejeitadas. A primeira, porque a justificativa do responsável foi aceita no item 31 supra; a segunda, ante a impossibilidade

da medida, em face do caráter personalíssimo de que a mesma se reveste, haja vista o falecimento do responsável, noticiado no autos do TC nº 700.210/1995-4. Por fim, as sugestões contidas no item 7 já foram analisadas nas contas devidas, isto é, no TC nº 005.438/2000-2, sendo, portanto, dispensável.

Recondução por mais de um mandato de Juízes Classistas de 1ª Instância, em afronta ao art. 116 da Constituição Federal/88

57. Sobre o tema, informo que este Tribunal, ao acolher representação oferecida pelo Exmo. Sr. Procurador-Geral junto a esta Casa, Dr. Lucas Furtado Rocha, determinou a realização de inspeção no Órgão para verificar eventual inobservância à Emenda Constitucional nº 24, de 09/12/99 (TC nº 011.280/2000-0).

58.Promovidas as apurações devidas não se constatou nenhuma irregularidade sobre o tema, tanto que este TCU resolveu considerar improcedente a Representação, porquanto não se confirmarem as supostas irregularidades ali noticiadas. Desse modo, à vista do decidido, penso ser dispensável a determinação sugerida no item I.13, de fl. 126.

V - DECISÃO N° 455/2002 - PLENÁRIO

59.A Decisão n° 455/2002 - Plenário, fls. 204/7, assinou prazo para que o Presidente do TRT-SP anulasse os atos administrativos de ascensão funcional realizados a partir de 23/04/1993, com o conseqüente retorno dos servidores beneficiados aos seus cargos originais, dispensando o ressarcimento do débito.

*60.Da análise do citado **decisum**, não foram encontrados atos do tipo praticados no exercício de 1998, conforme a listagem do item 8.1 da Decisão supramencionada. As nomeações concentram-se nos exercícios de 1993, 1994 e 1995.*

61.Dessa forma, não há que se falar em reflexo deste item nas presentes contas.

VI – TC nº 001.025/1998-8

62.Conforme Ata n° 54 – Plenário, de 05 de dezembro de 2001, mediante Acordão n° 301, foi negado provimento aos recursos de reconsideração interpostos pelos responsáveis contra o Acordão n° 163/2001-Plenário, que proferiu a condenação inicial dos mesmos. Também foi negado o provimento aos embargos de declaração opostos contra Acordão n° 301/2001, bem como aos embargos dos embargos[2], restando aos responsáveis somente o Recurso de Revisão, que não possui efeito suspensivo e cuja admissibilidade depende dos requisitos do art. 35, da Lei n° 8.443/92. Assim, pode-se afirmar que a decisão transitou em julgado.

63.No tocante à gestão do Sr. Juiz Floriano Vaz, não há nenhum reflexo das citadas decisões no julgamento de suas contas, porque não deu causa aos prejuízos causados ao erário.

*64.No entanto, no pertinente à gestão do Sr. Délvio Buffulin, destaco que lhe foi atribuída responsabilidade parcial pelo débito causado, considerando o período de sua administração, set/96 a set/98, bem como aplicou-se-lhe multa no valor de R$ 1 milhão (Acórdão nº 301/2001 - Plenário), em face dos pagamentos efetuados à empresa Incal nos períodos em que exercia a Presidência do TRT/2ª Região, conforme apurado no anexo àquele **decisum**, fls. 459/462. Assim, se considerássemos apenas este fato, suas contas já deveriam ser julgadas irregulares, sem aplicação da multa prevista em lei, porquanto já lhe ter sido imposta tal penalidade.*

VII- Conclusão

---

[1] Acordão n° 50/2002 – Plenário (Ata n° 06/2002).

[2] Acordão n° 158/2002 – Plenário (Ata n° 14/2002). Neste Acordão, o Tribunal, considerando que *"os questionamentos recorrentes se apresentaram com claro desvio da destinação jurídico-processual da via recursal utilizada"*, rejeitou os embargos de declaração, por não haver obscuridade, omissão ou contradição na deliberação recorrida, e declarou que a reiteração, pelos recorrentes, dos Embargos de Declaração não suspenderá a consumação do trânsito em julgado do Acordão Condenatório do TCU.

65.Por todo o exposto, proponho, com fulcro nos arts. 1º, I, 16, III, alíneas 'b' e 'c', e 19, parágrafo único, da Lei nº 8.443/92, que as presentes contas sejam julgadas irregulares, com aplicação de multa aos responsáveis, Srs. Floriano Corrêa Vaz da Silva e Délvio Buffulin, pelos motivos elencados no item II, fl. 127, TC nº 013.782/99-4, assim como, no referente ao Sr. Buffulin, pela ocorrência narrada nos parágrafos 62 a 64 supra (neste caso, não ensejando multa, porquanto já aplicada a penalidade nos autos do TC nº 001.025/1998-8), sem prejuízo das seguintes determinações:

I – ao TRT/2ª Região:

a) promover o desconto dos débitos relativos à Parcela Autônoma de Equivalência, atualizados desde outubro de 1998 e acrescidos de juros de mora, nos termos do art. 1062 do Código Civil, no percentual de 25% da remuneração dos Magistrados, facultando aos mesmos a possibilidade de quitar os débitos à vista;

b) proceder à apropriação e ao recolhimento do desconto do PSS sobre os valores pagos a título de diferenças de vencimentos e vantagens funcionais, como também sobre diferenças de correção monetária, consignadas em Folhas Extraordinárias, de acordo com o estabelecido no art. 9º da Lei nº 8.162/91, visto que a correção monetária não está entre as exceções constantes no inciso III do art. 1º da Lei nº 8.852, de 04/02/1994;

c) proceder à apropriação e à consignação do IRRF, em época própria, em se tratando de pagamentos efetuados em Folhas Extraordinárias;

d) consignar no orçamento do exercício subseqüente, em dotação própria, as despesas de pagamento de pessoal, referentes a exercícios encerrados, nos termos do art. 37 da Lei nº 4.320/64, abstendo-se de efetuar o recolhimento dos tributos federais ***a posteriori****;*

e) abster-se de conceder vantagem à pessoal ativo/inativo, sem prévia dotação orçamentária, observando rigorosamente o preceituado na Lei Complementar nº 101, de 04/05/00, a qual estabelece que o aumento da despesa deve ter adequação orçamentária anual, nos termos do seu art. 21, inciso I, e art. 16, inciso II, e que serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público as despesas dessa forma geradas, na forma do art. 15 da mesma lei, sendo as infrações dos dispositivos citados, punidas nos termos da legislação aplicável;

f) desconstituir todos os atos de transformações/criação de funções - nulos por absoluta falta de amparo legal - por ocasionarem considerável aumento de despesa com pessoal, por via administrativa, sem autorização de Lei, violando o Princípio da Reserva Legal e usurpando competência do Congresso Nacional, afrontando o parágrafo único do art. 69 da CF/88 e inciso X do art. 48 da CF/88 e diversos julgados do E. TCU (Decisão nº 106/97 – Plenário, Ata nº 09), por exemplo: Ato PR nº 521/98; Ato PR nº 517/98; Ato PR nº 518/98; Ato PR nº 520/98; Ato nº 516/98; Ato PR nº 106/98; Ato PR nº 545/98; Ato nº 515/98; Ato PR nº 526/98; Ato PR nº 746/98; Ato PR nº 522/98; Ato PR nº 157/98 e Ato PR nº 74/96;

g) restituir ao Erário as importâncias ilegalmente percebidas por todos os servidores, ativos e inativos, alcançados pelos Atos de transformações/criação de funções;

h) abster-se de dispor sobre a alteração de estrutura de carreiras sem prévia e sufuciente dotação orçamentária e de autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos termos do art. 169, incisos I e II, da Constituição Federal, e do art. 3º, inciso I, do Decreto nº 2.028/96;

i) atuar junto ao INSS, com o fim de obter o cancelamento do Benefício nº 42/13868257, de titularidade de Miguel Djalma Vieira;

j) suspender o pagamento da Gratificação Adicional por Tempo de Serviço, atribuído a Miguel Djalma Vieira, indevidamente computado, por considerar o tempo em que o servidor exerceu cargo em comissão, contrariando o que estabelece a Decisão nº 308/95 – Plenário, Ata nº 09/95;

k) observar o cumprimento do prazo para encaminhamento de processo de concessão de aposentadoria ao E. TCU, para julgamento (art. 3º, § 1º, do Decreto nº 88.243/83), tendo em vista não terem sido localizados no SISAC os atos referentes à Miguel Djalma Vieira e Hilda Stachini Ferreira Homem;

l) suspender o pagamento da GATS aos Juízes Classistas de 2ª Instância, ativos/inativos, que tiverem tempo de OAB computado para este efeito, adequando-o às Decisões nº 53/96 - 1ª Câmara,

Ata nº 09; Decisão nº 189/96 - 1ª Câmara, Ata nº 29; Acórdão nº 04/94 - Plenário, Ata nº 05, corroborada pela orientação emanada do Supremo Tribunal, a partir da Decisão proferida na Representação nº 1.490-8/DF;

m) ressarcir o Erário Federal dos valores pagos, a título de GATS, computando-se tempo de OAB, dos Srs. Juízes Classistas de 2ª Instância, ativos/inativos: Elpídio Ribeiro dos Santos Filho, Francisco Ramalho Alge Junior, Helenita Novelli, Miguel Abrão Neto, Nelson de Abreu Pinto, Nivaldo Parmejani, Roberto Ferraiuolo, Sylmar Gaston Schwab, Wilson Sandoli, estendendo-se a medida a todos quantos se encontrem na mesma situação;

n) mencionar, nas próximas contas, sobre as providências adotadas pelo Órgão, quanto à decisão de mérito que vier a ser proferida nos Mandados de Segurança impetrados pelos servidores (pagamento de Representação Mensal, GADF, Opção 55% DAS – inativos e ativos; a aposentadoria de Maria de Lourdes Pitarello Peixoto) e os resultados auferidos, no que couber, tendo em vista que, verificada a cassação ou a revisão da decisão judicial, deverão as autoridades administrativas competentes, tomar as providências necessárias com vistas a obter a reposição dos valores pagos com base na decisão revista, observando-se o disposto no art. 47, § 2º, da Lei nº 8.112/90; e

o) anular os atos administrativos ilegais (ascensão): Atos PR nºs 599, 600, 711, 804, 805, 808, 888, 1.024 e 1.025, ante o que dispõe o art. 37, II, da CF/88, com o conseqüente retorno dos servidores aos cargos originais, dispensando-se o ressarcimento dos valores recebidos, em razão da contraprestação dos serviços;

II – ao órgão de controle interno que acompanhe o andamento das determinações proferidas neste processo, informando a esta Corte de Contas as medidas adotadas no prazo de 90 dias.

III – que seja desapensado o presente do processo TC nº 700.115/96-0, relativo às contas de 1995, conforme sugerido no item 16, fl. 224.

IV – que seja aplicada a multa prevista no art. 58, II, da Lei nº 8.443/92 ao Sr. Juiz Carlos Orlando Gomes, em razão do fato narrado no item 6.2, fl. 123, TC nº 013.182/99-4, anexo".

O Secretário manifestou-se favoravelmente à proposição do Diretor.

Por sua vez, o Ministério Público, representado nos autos pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, assim se pronunciou:

"....

2.A percuciente instrução da Secex/SP, às fls. 223/239, aborda adequadamente os temas em destaque nesta tomada de contas.

3.Não obstante o bem lançado trabalho da unidade técnica, o ***Parquet*** *especializado junto à Corte de Contas entende por bem ressaltar as reiteradas decisões desta Casa denegatórias do direito à concessão de licença-prêmio a Magistrados, cujos períodos foram implementados após a promulgação da Lei Complementar nº 35/79 (Lei Orgânica da Magistratura); contrárias ao pagamento de anuênios a Juízes Togados em percentual superior ao limite de 35%, após a MP nº 1195/95 (24/11/1995); e desfavoráveis ao pagamento de abono pecuniário aos Juízes Togados, por conta de concessão de férias. A jurisprudência deste Tribunal tem se mostrado remansosa e pacífica. Julgados mais recentes do que os mencionados pela unidade instrutiva dão conta da manutenção da mesma linha de entendimento pelo TCU. Aludimos à Decisão nº 424/2001-Plenário, contrária aos pagamentos de anuênios a Magistrados em percentual superior ao limite de 35%, após a MP nº 1195/95, e de abono pecuniário por conta de concessão de férias, e à concessão de licença-prêmio a Magistrados, cujos períodos foram implementados após a LOMAN; bem como à Decisão nº 571/2001-Plenário, em cujo item 8.1, determina 'a desconstituição dos atos de licença-prêmio por assiduidade para fins de gozo ou contagem em dobro de tempo de serviço para aposentadoria, a Magistrados, quando o tempo houver sido implementado após 14/05/1979'.*

4.Diante do exposto e do que consta nos autos, este representante do Ministério Público manifesta-se de acordo com a proposta da unidade técnica, nos termos em que foi apresentada às fls. 237/239, cabendo enfatizar que a multa referida no item 65 da instrução deve ser, obrigatoriamente, a prescrita no inciso I do art. 58".

É o Relatório.

VOTO

Aprecia-se, nesta oportunidade, a Tomada de Contas do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região - TRT/SP, relativa ao exercício de 1998, a qual se encontra apensada às contas do Órgão atinentes ao exercício de 1995, por força da Decisão Plenária nº 591/2000.

Consoante registrado pelo Diretor da SECEX/SP, as razões que levaram ao apensamento não mais subsistem, haja vista que a Tomada de Contas Especial instaurada para apurar irregularidades nas obras do Fórum Trabalhista em São Paulo (TC-001.025/98-8) já definiu os responsáveis pelo desvio de recursos das referidas obras e indicou, em cada exercício financeiro, as irregularidades cometidas.

Diante disso, manifesto-me favoravelmente à proposta de desapensamento destes autos do TC-700.115/1996-0, ressaltando, por oportuno, que procedimento idêntico foi adotado nas contas do Órgão, relativas ao exercício de 1993 (Acórdão nº 422/2002 - Plenário, Ata nº 44).

Vencida esta preliminar, cabe destacar que, no mencionado TC-001.025/98-8, foi atribuída responsabilidade parcial pelas irregularidades ali indicadas ao Sr. Délvio Buffulin, sendo que, além do débito a ele imputado, foi-lhe aplicada a multa de R$ 1 milhão, em face dos pagamentos efetuados à empresa Incal nos períodos em que exercia a Presidência do TRT (set/96 a set/98).

Esse fato, conforme assinalado pelo Diretor, já seria suficiente para o julgamento pela irregularidade das contas do aludido responsável, sem aplicação de multa, uma vez que a mesma foi cominada naqueles autos.

Sobre as outras ocorrências identificadas, no exercício de 1998, que ensejaram a proposição de multa aos Juízes Délvio Buffulin e Juiz Floriano Corrêa Vaz da Silva, gostaria de tecer alguns comentários.

A primeira delas, de responsabilidade de ambos os gestores, diz respeito à criação/transformação de funções comissionadas por atos administrativos da Presidência.

Como demonstram os pareceres, o entendimento desta Corte é no sentido de serem irregulares atos dessa natureza, ante a infringência aos dispositivos constitucionais constantes dos arts. 48, inciso X, e 96, inciso II, alínea "b", *verbis*:

"Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

(...)

X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas; (...)".

"Art. 96. Compete privativamente:

(...)

II- ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

(...)

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver, ressalvado o disposto no art. 48, XV; (...)".

É importante ressaltar que, sendo violação a dispositivo constitucional, não pode prosperar o argumento de que a Lei nº 9.421/96 veio regularizar situações irregularmente constituídas.

Nada obstante, a responsabilidade dos mencionados gestores fica atenuada se considerarmos que os atos decorreram de deliberação do Colegiado daquele Tribunal. Sendo assim, indiscutível que todos os Juízes que participaram da Sessão de 28/01/98 e votaram pelo deferimento da concessão assumissem também a condição de responsáveis pelo ato de gestão, e, em conseqüência, fossem, da mesma forma, ouvidos em audiência.

Observo, contudo, que várias são as deliberações do Tribunal que, levando em conta as circunstâncias peculiares do caso, como por exemplo o entendimento do próprio Tribunal Superior do Trabalho no sentido da regularidade de procedimentos dessa natureza (TST-ROMA-182.193/95.0 - AC.OE-022/96), decidiram tão-somente assinar prazo ao Órgão para adoção de providências necessárias ao exato cumprimento da lei (Decisão nº 88/99 - 2ª Câmara, Ata nº 14; Decisão nº 106/97 - Plenário, Ata nº 09; Decisão nº 424/2001 - Plenário, Ata nº 28; e Decisão nº 0219/2002, Ata nº 09).

Nesse sentido, entendo que mesma medida pode ser adotada nestes autos, até para manter a uniformidade das decisões desta Casa, ressaltando, ainda, que, deve ser dispensada a restituição, pelos beneficiários, das importâncias que lhes foram pagas, uma vez que houve a efetiva contraprestação dos serviços .

A segunda ocorrência, ocorrida na gestão do Juiz Floriano Corrêa Vaz da Silva, refere-se ao cômputo, para os Juízes Classistas de 2ª Instância, do período referente ao exercício de advocacia, bem como do tempo de inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil, para fins de Gratificação Adicional por Tempo de Serviço - GATS.

Com relação a esse fato, entendo que não ficou devidamente configurada a reincidência no descumprimento de determinação deste Tribunal (art. 58, inciso VIII, da Lei nº 8.443/92), conforme consignou a Unidade Técnica, uma vez que as deliberações mencionadas não foram dirigidas ao TRT/2ª Região.

Diante disso, considero adequado apenas o encaminhamento da determinação àquele Tribunal, na forma proposta nos pareceres.

No tocante ao pagamento da vantagem de que trata a Lei nº 8.432/92 a Juízes-Substitutos, assiste razão ao Diretor da SECEX/SP. De fato, o entendimento mais recente desta Corte é no sentido de reconhecer aos referidos Juízes a remuneração correspondente a de Titular de Vara de Trabalho, podendo ser citados em acréscimo os Acórdãos nºs 670/2001 - 2ª Câmara (Ata nº 43) e 269/2002 - Plenário (Ata nº 26).

Quanto às determinações propostas, também gostaria de fazer algumas observações.

Sobre a reposição das quantias recebidas indevidamente, a título de Parcela Autônoma de Equivalência - PAE, pelos Magistrados, faz-se necessário que a determinação ao TRT/2ª Região seja exarada nos mesmos termos das que já foram encaminhadas aos Tribunais Trabalhistas, nos quais também foram identificadas restituições em percentuais irrisórios, podendo ser citados, como exemplo, o Acórdão nº 269/2002 - Plenário (Ata nº 26) e a Decisão nº 518/2002 - Plenário (Ata nº 15).

No que concerne à proposição de multa ao Sr. Carlos Orlando Gomes, Vice-Presidente Administrativo, observo que o deferimento do abono pecuniário, objeto da referida proposta de apenação, ocorreu em 07/10/96, conforme documento à fl. 287 do volume 6, razão pelo qual entendo que devam ser extraídas dos autos cópias dos elementos referentes à essa ocorrência para que sejam juntadas às contas do Órgão, relativas àquele exercício, para exame em conjunto e em confronto.

Relativamente às propostas atinentes às aposentadorias dos servidores Miguel Djalma Vieira e Hilda Stachini Ferreira Homem, entendo mais apropriado determinar ao Órgão que encaminhe, ao Tribunal, se já não o fez, toda a documentação relativa às referidas concessões para que sejam examinadas pela SEFIP. Além disso, impõe-se a extração de cópias das peças pertinentes, constantes destes autos, para juntada aos respectivos processos de aposentadoria, com intuito de subsidiar o exame daqueles atos.

No que diz respeito às ascensões funcionais ocorridas no exercício de 1993, a determinação proposta pelo Diretor é desnecessária, uma vez que, quando da apreciação de auditoria no Órgão, foi assinado prazo para que o Presidente adotasse providências ao exato cumprimento da lei, acerca dessa ocorrência (Decisão nº 455/2002 - Plenário, Ata nº 14).

Por fim, a questão atinente ao pagamento, a título de vantagem pessoal, do percentual de 5% aos Magistrados que se entendem abrangidos pela Lei nº 3.414/58, além de não se referir ao exercício ora em exame, já foi tratada nas contas do Órgão relativas ao exercício de 1993 (Acórdão nº 422/2002 - Plenário, Ata nº 44).

Quanto às demais ocorrências, manifesto-me favoravelmente à proposição da Unidade Técnica.

Com essas considerações, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de abril de 2003.

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 373/2003 – TCU – Plenário

1.Processo n.º TC-004.369/1999-8
Apensos: TC-013.182/1999-4 (c/ 6 anexos) e TC-003.328/1999-6
2. Grupo II; Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas, exercício de 1998
3.Responsáveis: Délvio Buffulin, Presidente no período de 01/01/98 a 15/09/98 (CPF nº 018.559.808-00), Floriano Corrêa Vaz da Silva, Presidente no período de 16/09/98 a 31/12/98 (CPF nº 000.559.808-00), João Bosco Prisco da Cunha, Ordenador da despesa (CPF nº 040.438.808-63), Maria Elena Mota, Ordenador da Despesa Substituto (CPF nº 922.413.798-91), Ricardo Guidolim, Encarregado do Setor Financeiro (CPF nº 050.037.688-34), Mônica Gerber Bossolan, Encarregado do Setor Financeiro Substituto (CPF nº 060.495.568-57), Yumiko Takahashi, Encarregado do Setor Financeiro Substituto (CPF nº 754.288.308-91), Giselle Pedroso Alcântara, Chefe do Setor de Controle de Material (CPF nº 064.945.618-10) e Isídio Cláudio Coelho Neto, Chefe do Setor de Controle de Material Substituto (CPF nº 253.948.408-57)
4.Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região – TRT/SP
5.Relator: Ministro Guilherme Palmeira
6.Representante do Ministério Público: Dr. Paulo Soares Bugarin
72.Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo
8.Advogados constituídos nos autos: não há

9.Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Anual do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região – TRT/SP, referente ao exercício de 1998.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. desapensar o presente processo do TC-700.115/1996-0, relativo às contas do Órgão atinentes ao exercício de 1995;

9.2. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei nº 8.443/92, julgar irregulares as contas do Sr. Délvio Buffulin;

9.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18, e 23, inciso II, da Lei nº 8.443/92, julgar regulares com ressalva as contas do demais responsáveis arrolados no item 3 supra, dando-lhes quitação;

9.4. assinar, com fulcro no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal, o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que o Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, tendo em vista a criação/transformação de funções gratificadas por via administrativa, com infringência do art. 48, inciso X, c/c o art. 96, inciso II, alínea “b”, da Constituição Federal, dispensando-se, desde já, o ressarcimento das quantias recebidas pelos servidores em razão de ter havido a contraprestação dos serviços;

9.5. determinar ao TRT/2ª Região que:

9.5.1. passe a adotar, no tocante à reposição das quantias recebidas indevidamente, a título de Parcela Autônoma de Equivalência, percentual de desconto sobre a remuneração dos beneficiários que assegure o pleno ressarcimento do Tesouro Nacional, no menor intervalo de tempo possível, nos termos disciplinados no art. 46 da Lei nº 8.112/90, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 04/09/2001;

9.5.2. proceda à apropriação e ao recolhimento do desconto do Plano da Seguridade Social - PSS sobre os valores pagos a título de diferenças de vencimentos e vantagens funcionais, como também sobre diferenças de correção monetária, consignadas em Folhas Extraordinárias, de acordo com o estabelecido no art. 9º da Lei nº 8.688/93, visto que a correção monetária não está entre as exceções constantes no inciso III do art. 1º da Lei nº 8.852, de 04/02/1994;

9.5.3. quando efetuar pagamentos em Folhas Extraordinárias, proceda, tempestivamente, à apropriação e à consignação do Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF;

9.5.4. consigne no orçamento do exercício subseqüente, em dotação própria, as despesas de pagamento de pessoal, referentes a exercícios encerrados, nos termos do art. 37 da Lei nº 4.320/64, abstendo-se de efetuar o recolhimento dos tributos federais *a posteriori*;

9.5.5. abstenha-se de conceder vantagem a pessoal ativo/inativo, sem prévia dotação orçamentária, observando rigorosamente o preceituado na Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, a qual estabelece que o aumento da despesa deve ter adequação orçamentária anual, nos termos do seu art. 21, inciso I, e art. 16, inciso II, e que serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público as despesas dessa forma geradas, na forma do art. 15 da mesma lei, sendo as infrações dos dispositivos citados, punidas nos termos da legislação aplicável;

9.5.6. abstenha-se de dispor sobre a alteração de estrutura de carreiras sem prévia e suficiente dotação orçamentária e de autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos termos do art. 169, incisos I e II, da Constituição Federal e art. 3º, inciso I, do Decreto nº 2.028/96;

9.5.7. encaminhe a esta Corte, se já não o fez, no prazo de 30 (trinta) dias, os processos de aposentadoria do Sr. Miguel Djalma Vieira e da Sra. Hilda Stachini Ferreira Homem, devendo constar dos mesmos, entre outros, os seguintes elementos: ato de aposentadoria; certidão de tempo de serviço; e ato de abono provisório contendo todas as parcelas dos proventos;

9.5.8. observe o cumprimento do prazo para encaminhamento de processo de concessão de aposentadoria ao TCU, para julgamento (art. 3º, § 1º, do Decreto nº 88.243/83);

9.5.9. suspenda o pagamento da Gratificação Adicional por Tempo de Serviço - GATS aos Juízes Classistas de 2ª Instância, ativos/inativos, que tiverem tempo de OAB computado para este efeito, adequando-o às Decisões nº 53/96 - 1ª Câmara, Ata nº 096; Decisão nº 189/96 - 1ª Câmara, Ata nº 29; Acórdão nº 04/94 - Plenário, Ata nº 05, corroborada pela orientação emanada do Supremo Tribunal, a partir da Decisão proferida na Representação nº 1.490-8/DF, adotando providências com vistas ao ressarcimento dos valores indevidamente pagos;

9.5.10. informe, nas próximas contas, quais as providências adotadas pelo Órgão, em decorrência da decisão de mérito que vier a ser proferida nos Mandados de Segurança impetrados pelos servidores (pagamento de Representação Mensal, GADF, Opção 55% DAS – inativos e ativos; a aposentadoria de Maria de Lourdes Pitarello Peixoto);

9.6. determinar à Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo - SECEX/SP que:

9.6.1. extraia cópias das peças pertinentes, constantes deste autos, para juntada aos processos de aposentadoria de que trata o item 9.5.7 acima, com o intuito de subsidiar o exame dos atos respectivos;

9.6.2. extraia cópias dos elementos referentes ao deferimento de abono pecuniário a Magistrado pelo Sr. Carlos Orlando Gomes, remetendo-as às contas do Órgão relativas ao exercício de 1996, para exame em conjunto e em confronto;

9.7. determinar ao Órgão de Controle Interno que acompanhe o andamento das determinações proferidas neste processo, informando a este Tribunal, nas próximas contas anuais, as medidas adotadas.

10. Ata nº 13/2003 – Plenário

11. Data da Sessão: 16/4/2003 – Ordinária

12. Especificação do **quorum:**

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Adylson Motta, Guilherme Palmeira (Relator), Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Presidente

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO
TC-006.936/2002-6 (com 5 volumes) (Apenso: TC-008.601/2001-5)
Natureza: Levantamento de Auditoria
Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT
Responsável: Rogério Gonsalez Alves (então Diretor Executivo do DNER, respondendo pela Direção-Geral)
Interessado: Congresso Nacional

Sumário: Fiscobras 2002. Obras de construção da BR-330/PI. Denúncia do Convênio nº PG-003/2001-00. Inexistência de irregularidades. Arquivamento dos autos. Ciência aos interessados.

RELATÓRIO

Este processo tem por objeto o levantamento de auditoria nas obras de construção de trechos rodoviários no Corredor Nordeste, rodovia BR-330/PI, no trecho que vai de Bom Jesus/PI à divisa entre os Estados do Piauí e do Maranhão, realizado com a finalidade de auxiliar o Congresso Nacional na elaboração da lei orçamentária para o ano de 2003, por meio do sistema Fiscobras.

Parecer da Unidade Técnica

2. Ao apreciar o relatório de levantamento de auditoria relativo ao Fiscobras 2001, o Tribunal decidiu (TC-008.601/2001-5, Decisão nº 646/2001 – Plenário, Ata nº 35/2001):

"8.1 determinar ao DNER que adote as seguintes medidas relativamente ao Convênio PG-003/2001-00, de 04/01/2001, celebrado com o Departamento de Estradas de Rodagem do Piauí (DER/PI), com vistas à execução das obras de construção da BR-330/PI:

a) inclusão, em seu instrumento, das cláusulas obrigatórias previstas no artigo 7º, incisos II, IV, V, VI, VIII, IX, XI a XVI, XVIII e XIX, da IN/STN nº 1/97;

b) elaboração do respectivo plano de trabalho, exigido pelo art. 2º da IN/STN nº 1/97;

c) harmonização da cláusula quarta de seu instrumento, que, contraditoriamente, prevê no ***caput*** *que as obras mencionadas não ocasionarão ônus ao concedente, enquanto que o parágrafo primeiro define a possibilidade de repasse de recursos orçamentários ao convenente;*

8.2 determinar ao DNER que informe a este Tribunal das medidas adotadas, conforme o subitem anterior, dentro do prazo de 60 (sessenta) dias consecutivos, a contar da ciência desta decisão;

(...)"

3. No levantamento relativo ao Fiscobras 2002, a equipe de auditoria constatou que essas determinações não foram cumpridas e que havia irregularidades na Concorrência nº 01/2002, destinada à contratação de empresa para realizar obra.

4. Com a revogação da Concorrência nº 01/2002 pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Piauí e a conseqüente perda de objeto das propostas da Secex/PI referentes a esse certame, determinei a audiência do Sr. Rogério Gonzales Alves, acerca do descumprimento da Decisão nº 646/2001 – Plenário.

5. Em seguida, o Diretor Técnico em substituição informou que não foi possível obter a ciência do responsável e que *"ocorreu superveniente denúncia do Convênio de Delegação nº PG-003/01, celebrado pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT e o Departamento de Estradas de Rodagem do Piauí – DER/PI, para execução de obras na Rodovia BR-330/PI, conforme docs. às fls. 146/153, que induz a perda de objeto da proposta de audiência ao Sr. Rogério Gonzales Alves."*

6. Na conclusão do seu parecer, o mesmo dirigente pronunciou-se da seguinte forma (fl. 155):

(...)

8.Considerando a extinção do Convênio nº PG-003/2001-00, de 04/01/2001, celebrado entre o DNER (em extinção) e o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Piauí – DER/PI.

9.Considerando a revogação da Concorrência nº 01/2002, conforme publicado no Diário Oficial da União nº 118, de 21/06/2002 – Seção 3 (fl. 135).

10.Considerando que o procedimento licitatório para a construção da Rodovia BR-330/PI, objeto do presente processo, encontra-se em fase inicial, conforme matéria noticiada na imprensa local.

11.Considerando que não restam irregularidades a serem apuradas, propomos o ***arquivamento*** *dos presentes autos, nos termos do art. 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução nº 155/02-TCU, de 04/12/2002."*

6. Por fim, o titular da Secex/PI emitiu o seguinte parecer (fl. 159):

"Considerando (...) *manifesto-me de acordo com as conclusões contidas na instrução de fls. 154/155, item 11, opinando pelo arquivamento dos autos, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 250, inciso I, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução n° 155 – TCU, de 04.12.2002; e ainda que seja encaminhada cópia da decisão que vier a ser prolatada, assim como do relatório e voto que a fundamentarem, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e, por força do art. 86, § 2°, da Lei n° 10.524/2002 e da Decisão n° 097/2002-TCU-Plenário, informar-lhe que as irregularidades apontadas inicialmente como graves foram saneadas, não havendo outros indícios de irregularidades que ensejem a paralisação da regular execução do Programa de Trabalho n° 26.782.0235.5708.0009.*

2.Adicionalmente, informo que, em parecer quanto ao prosseguimento da obra, de 15/10/2002, esta Secretaria considerou que ***não*** *havia indícios de irregularidades graves apontados no Relatório de Levantamento de Auditoria, concernente ao empreendimento, que recomendasse a paralisação cautelar da obra ou serviço, nos termos do art. 86, § 2°, da LDO/2003 (cópia do Relatório de Atualização de Informações – LDO/2003, art. 86, § 2°, encontra-se às fls. 156/158)."*

É o relatório.

VOTO

Por seus fundamentos, concordo com a proposta de comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram encontradas irregularidades na obra e arquivar estes autos.

2. Acrescento apenas que a comunicação também seja feita ao Ministério dos Transportes e ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes.

Assim sendo, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de abril de 2003.

Marcos Vinicios Vilaça
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 374/2003-TCU-PLENÁRIO

1. Processo nº TC-006.936/2002-6 (com 5 volumes) (Apenso: TC-008.601/2001-5)

2. Grupo I – Classe V - Levantamento de Auditoria

3. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT

4. Responsável: Rogério Gonsalez Alves (então Diretor Executivo do DNER, respondendo pela Direção-Geral)

5. Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secex/PI

8. Advogados constituídos nos autos: não consta

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento de auditoria.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. comunicar, enviando-lhes cópia desta decisão, bem como do relatório e voto que a fundamentam, à Presidência e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que:

9.1.1. as irregularidades apontadas inicialmente como graves foram saneadas, não havendo outros indícios de irregularidades que ensejem a paralisação da regular execução das obras de construção de trechos rodoviários no Corredor Nordeste, rodovia BR-330/PI, no trecho que vai de Bom Jesus/PI à divisa entre os Estados do Piauí e do Maranhão (PT nº 26.782.0235.5708.0009);

9.1.2. o referido programa de trabalho não consta do quadro VII da Lei nº 10.640/2003;

9.2. determinar o arquivamento destes autos; e

9.3. dar ciência desta decisão, bem como do relatório e voto que a fundamentam, ao Ministério dos Transportes e ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes.

10. Ata nº 13/2003 – Plenário

11. Data da Sessão: 16/4/2003 – Ordinária

12. Especificação do **quorum:**

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça (Relator), Adylson Motta, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Presidente

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE V – PLENÁRIO
TC-008.203/2002-6 (c/ 7 volumes)
Natureza: Relatório de Auditoria
Entidades: Associação das Pioneiras Sociais e Ministério da Saúde
Responsável: Aloysio Campos da Paz Júnior, Diretor-Presidente

Sumário: Relatório de Auditoria. Avaliação do cumprimento do Contrato de Gestão firmado com o Ministério da Saúde. Cumprimento das obrigações. Objetivos atingidos. Recomendações e determinações. Arquivamento.

RELATÓRIO

Em exame Relatório de Auditoria realizada na Associação das Pioneiras Sociais no período de 29/05 a 10/07/2002. O trabalho teve o objetivo de avaliar a execução do Contrato de Gestão firmado entre a entidade e a União, por intermédio do Ministério da Saúde, identificando os critérios utilizados na elaboração do Contrato, celebrado em 14/11/2000, com vigência a partir de 1º/1/2001 pelo período de cinco anos. A auditoria abrangeu o período de 01/01/2001 a 31/05/2002.

2.A equipe de auditoria, composta pelas ACEs Luciane Valença Mizuno e Erika Rocha Ferreira Lima, produziu relatório bastante completo e objetivo. Passo a reproduzir os trechos mais importantes:

"(...)

6.Do novo contrato de gestão

6.1.O primeiro Contrato de Gestão firmado entre a União e a APS, em 27/12/91, teve sua vigência prevista pelo prazo de cinco anos (cláusula décima), a contar da data da assinatura. Todavia, só veio a ser renovado em 14/11/2000, tendo o novo contrato iniciado sua vigência em 01/01/2001

6.2.O novo contrato deve vigorar pelo prazo de cinco anos, ficando a renovação do termo condicionada à avaliação do Ministério da Saúde e do Tribunal de Contas da União, sendo demonstrada a consecução dos objetivos previstos no contrato e das metas estabelecidas (cláusula décima, ***caput****).*

6.3.A repactuação parcial ou total do Contrato deve ocorrer mediante Termo Aditivo, objetivando adequação às recomendações da fiscalização e da supervisão, nos termos do art. 3º, inciso XI, da Lei n.º 8246/91, e da Comissão de Acompanhamento e Avaliação, bem como para ajustá-lo a eventuais alterações das condições nela pactuadas que acarretarem impacto na sua execução.

6.4.Nos termos da Subcláusula Segunda, da Cláusula Terceira, do novo Contrato, são obrigações da APS:

I – prestar assistência médica qualificada e gratuita à população, no âmbito ambulatorial e em regime de internação hospitalar, apoio diagnóstico e terapêutico, conforme previsto no Plano de Trabalho constante do Anexo I do Contrato;

II – cumprir os objetivos estratégicos estabelecidos na Cláusula Segunda, observando os critérios e parâmetros indicados no Plano de Trabalho constante do Anexo I do Contrato:

1º) prestar assistência médica qualificada e gratuita à população, mantendo em funcionamento, consolidando e melhorando a resolutividade, eficácia e eficiência da Rede Sarah de Hospitais do Aparelho Locomotor;

2º) desenvolver, em cooperação com o Ministério da Saúde e com outros órgãos e instituições, programas de formação e qualificação nos níveis superior, médio e básico para estudantes e profissionais de hospitais públicos e, excepcionalmente, filantrópicos e manter programa de educação continuada para os profissionais da Rede Sarah;

3º) exercer ação educacional na sociedade e prestar assessoria técnica ao Poder Público, visando prevenir a ocorrência das principais patologias atendidas na Rede Sarah;

4º) desenvolver pesquisa científica, normas técnicas e avaliação de tecnologia e equipamentos hospitalares.

III – coletar e analisar dados que permitam subsidiar o Ministério da Saúde na proposição de normas técnicas e medidas a serem adotadas visando à redução das causas das patologias mais freqüentes em sua área de atuação;

IV – propor ao Ministério instrumentos e mecanismos de controle da eficácia e eficiência em áreas de sua atuação específica;

V – manter e aperfeiçoar sistemas de coleta e análise de dados relativos à qualidade e aos custos dos serviços prestados pelos hospitais da Rede Sarah; desenvolver modelos estatísticos com base na análise destes dados e estudos comparativos de avaliação do desempenho das atividades profissionais desenvolvidas;

VI – atender às demandas do Ministério da Saúde relativas à realização de estudos específicos, propostas de normas técnicas, elaboração de protocolos, coleta e análise de dados, avaliação de tecnologias e técnicas terapêuticas e formação de recursos humanos;

VII – apresentar ao Ministério e ao Tribunal de Contas da União, em prazos por estes fixados, relatório anual da execução do Contrato e prestação de contas, relativos ao ano anterior. Deverão integrar a prestação de contas os parâmetros utilizados para a fixação dos níveis de remuneração do pessoal, nos termos da Subcláusula Quarta, da Cláusula Quinta do Contrato de Gestão;

VIII – submeter ao Ministério, até 30 de outubro de cada ano, proposta de Plano Anual de Trabalho, constituído de metas e indicadores para o ano seguinte, que será automaticamente incorporado ao Contrato, com as alterações que vierem a ser aprovadas pelo Ministério, independentemente de Termo Aditivo. A proposta poderá ser de manutenção ou revisão das metas e indicadores anuais, consoante a Subcláusula Segunda, da Cláusula Sétima, do Contrato de Gestão , que trata do Plano de Trabalho;

IX – alimentar o Sistema de Informações Ambulatoriais – SIA e o Sistema de Informações Hospitalares – SIH, ou qualquer outro sistema de informações que venha a substituir os anteriores, nos prazos previstos pela regulamentação dos referidos sistemas, os quais não gerarão créditos, nem onerarão o teto físico-financeiro da assistência dos gestores onde se localizam os Hospitais;

X – alimentar o Banco de Preços do Ministério com informações de sua área de atuação, nos prazos previstos na regulamentação do Sistema;

XI – informar, semestralmente, ao Ministério o número de funcionários em atividade, por categoria profissional: médicos, profissionais de nível superior, médio e básico. Compete à Diretoria da APS fixar os níveis de remuneração para o pessoal em padrões compatíveis com o mercado, segundo o grau de qualificação e de especialização profissional (cláusula quinta, do Contrato);

XII – implantar Programa de Humanização do atendimento ao usuário em suas Unidades;

XIII – Constituir Auditoria Interna.

6.5.Consoante a Subcláusula Primeira, da Cláusula Terceira, do Contrato de Gestão, obriga-se o Ministério da Saúde, por sua vez, a:

I – avaliar com vistas à aprovação, o Plano de Trabalho da Associação;

II – habilitar os hospitais vinculados à Associação a serem órgãos emissores de Autorização de Internações Hospitalares e de Autorização de Procedimentos de Alta Complexidades, sem geração de créditos;

III – acompanhar, sistematicamente, a execução do Plano de Trabalho da Associação, a ser desenvolvido pela Rede Sarah de Hospitais do Aparelho Locomotor, constituída pelos hospitais já em funcionamento, bem como por novas unidades que venham a ser instaladas por negociação com o Ministério;

IV – promover o acompanhamento sistemático dos resultados obtidos pela APS, indicando os ajustes, que de comum acordo, devam ser implementados para assegurar a consecução do Contrato;

V – acompanhar a administração dos bens cedidos à Associação, mantendo atualizado o sistema de controle patrimonial;

VI – emitir parecer conclusivo sobre os relatórios anuais relativos à execução do Contrato de Gestão, comparando as metas estabelecidas com os resultados alcançados e a compatibilidade com o Plano de Trabalho, encaminhando-o ao Tribunal de Contas da União, nos termos do inciso XIII da Lei n.º 8.246/91.

6.6.No desempenho de sua ação fiscalizadora, cabe ao Ministério da Saúde, nos termos da Subcláusula Primeira da Cláusula Oitava do Contrato de Gestão, instituir Comissão de Acompanhamento e Avaliação para subsidiá-lo na supervisão da execução do termo.

6.7.Tal Comissão, coordenada pelo Ministério da Saúde e integrada por representantes do MS, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda e da APS, deve se reunir, no mínimo semestralmente, de forma a realizar o acompanhamento da execução do Contrato, avaliando a tendência de cumprimento dos compromissos pactuados (Subcláusulas Segunda e Terceira da Cláusula Oitava, do Contrato). Para avaliação final anual, a Comissão

deve se reunir em fevereiro do ano seguinte ao do exercício findo (Subcláusula Quarta, da Cláusula Oitava).

6.8.Como resultado de seus trabalhos, a Comissão deve encaminhar ao Ministério (Subcláusulas Quinta e Sexta, da Cláusula Oitava, do Contrato de Gestão):

- relatório analítico parcial, até 30 de agosto de cada ano, do qual deverão constar, minimamente, análise sobre os seguintes aspectos:

a) indicação das metas com tendência de cumprimento ou superação, com análise das razões da eventual superação;

b) indicação das metas com tendências do não-cumprimento, com análise das razões e avaliação do impacto para o não-cumprimento;

c) obrigações não cumpridas por qualquer das partes e análise do impacto do não-cumprimento sobre a execução do Contrato;

d) ações que possam ser tomadas para auxiliar a execução do Contrato;

e) avaliação se os indicadores de desempenho são suficientes e adequados para medir o cumprimento das metas quanto aos aspectos de eficiência, eficácia, economicidade, qualidade e efetividade;

f) recomendações gerais que julgue necessário apresentar para a boa execução do Contrato.

- relatório analítico final sobre a execução do Contrato, até 30 de março, comparando os resultados alcançados com aqueles pactuados, apresentando análise sobre as razões de eventual não-cumprimento de metas ou outro compromisso, bem como recomendações que julgue necessárias

(...)

7.Auditoria anterior:

7.1.A auditoria anterior, realizada em 1997, abrangendo o período de 01/07/96 a 31/08/97, foi apreciada em 24/03/99 por este Tribunal nos termos da Decisão n.º 102/99 – TCU – Plenário, [por meio da qual este Tribunal fez várias determinações à entidade, cujo cumprimento está analisado no item 12 deste Relatório].

8.Metodologia da Auditoria em Curso:

8.1.O presente trabalho foi realizado em consonância com a Matriz de Planejamento constante às fls. 02/04, tendo adotado as seguintes linhas de atuação:

a)identificação dos critérios utilizados na elaboração do novo Contrato de Gestão e na definição dos objetivos e respectivos indicadores e metas pactuadas, buscando avaliar sua adequabilidade e suficiência;

b)avaliação da execução do Contrato, de forma a verificar o cumprimento das obrigações fixadas para a Associação das Pioneiras Sociais, em especial no que concerne ao Sistema de Qualidade e Custos dos serviços prestados pela Rede Sarah;

c)verificação do cumprimento das obrigações fixadas no Contrato para o Ministério da Saúde, com destaque para a atuação da Comissão de Avaliação e Acompanhamento, instituída pela Portaria GM/MS n.º 319/2001;

d)avaliação do Contrato de Gestão objetivando verificar sua adequabilidade às determinações exaradas na Decisão nº 102/99 – TCU – Plenário.

(...)

8.4.A seguir, apresentaremos as informações levantadas junto ao Ministério da Saúde e à APS, considerando as diretrizes acima definidas. Os documentos que consubstanciam tais constatações encontram-se nos volumes em anexo.

9.Dos Critérios Utilizados na Elaboração do Novo Contrato de Gestão:

9.1.Em observância ao disposto no inciso XI do art. 3º da Lei nº 8.246/91 e considerando a Decisão n.º 102/99 – TCU – Plenário, de 24/03/99, o Ministério da Saúde constituiu, por intermédio da Portaria GM/MS n.º 476, de 15/05/2000 (fl. 64, volume I), comissão com o objetivo de rever os termos do então vigente Contrato de Gestão, de forma a incorporar os ajustamentos aconselhados pela fiscalização do Tribunal de Contas da União - em especial quanto ao estabelecimento de indicadores relevantes a serem utilizados na fixação das metas e na avaliação do desempenho da execução do contrato - bem como promover a integração dos hospitais da Rede Sarah aos Sistemas de Informações Assistenciais do Sistema Único de Saúde - possibilitando a

avaliação do grau de eficiência e eficácia da Rede administrada pela APS por meio de parâmetros e indicadores padronizados, já aplicados aos demais hospitais vinculados ao SUS (fl. 61, volume I).

9.2.A Comissão foi composta por representantes do Ministério da Saúde, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Secretaria do Tesouro Nacional, da Secretaria Federal de Controle Interno e da própria Associação, sob a coordenação do Sr. Secretário de Assistência à Saúde.

9.3.Os trabalhos desenvolvidos resultaram na elaboração do novo Contrato de Gestão, firmado em 14/11/2001, cuja cópia encontra-se às fls. 04/14 do volume I.

9.4.Objetivando identificar os elementos que fundamentaram a definição dos objetivos, a seleção dos indicadores e a pactuação das metas constantes do novo Contrato, questionamos a Associação e o Ministério da Saúde acerca dos critérios que nortearam a sua elaboração. Foram solicitadas ainda ao MS cópias de Atas ou Relatórios decorrentes de eventuais reuniões empreendidas pela referida Comissão, que serviriam de memória dos trabalhos e das discussões ao longo do processo e, por conseguinte, poderiam conter informações relevantes acerca dos critérios utilizados (fls. 58 e 158, volume I).

9.5.Em resposta, o Ministério da Saúde prestou os esclarecimentos constantes das fls. 61 e 159/162, volume I, informando que a Comissão instituída pela Portaria GM/MS n.º 476/2000 teria se reunido 'por várias oportunidades' para definir 'as linhas gerais a serem seguidas no novo contrato de gestão', sem, contudo, fazer anexar qualquer documento relativo ao registro desses encontros. Dessa forma, não nos foi possível identificar o número efetivo de reuniões realizadas, nem o teor das negociações empreendidas, ficando em parte prejudicada a análise sobre a elaboração do referido termo.

9.5.1.A Associação encaminhou, em resposta a nossos questionamentos, a Nota Técnica constante das fls. 05/07 do volume II.

9.6.Consoante as informações prestadas, a elaboração do novo Contrato tomou por base os objetivos institucionais da Associação, fixados pela Lei nº 8.246/91, assim como os princípios do Sistema Único de Saúde, em especial no que concerne à assistência integral, gratuita e resolutiva a todos os cidadãos, definindo-se a Rede Sarah como a principal referência especializada para as doenças do aparelho locomotor. Nesse sentido, a APS se comprometeu a executar suas atividades observando os quatro objetivos estratégicos [previstos na Subcláusula Segunda da Cláusula Terceira do Contrato de Gestão].

(...)

9.7.Tendo por base esses objetivos, alega o Ministério da Saúde que foram estudadas as atividades que deveriam fazer parte do contrato de gestão, com participação ativa da APS, de modo a fixar metas quantitativas, que possibilitassem o acompanhamento do Contrato e posterior avaliação de seu cumprimento. Não foram, todavia, apresentados pelo MS quaisquer estudos nesse sentido, nem foram apresentados os critérios ou as razões para a escolha dos indicadores constantes do Contrato.

9.7.1.Conforme informado pela APS, em caráter genérico, os indicadores teriam sido selecionados considerando:

a)parâmetros adotados internacionalmente;

b)padrões mínimos de qualidade a serem observados na prestação da assistência médica e na consecução dos demais objetivos estabelecidos, definidos no item 1.4, do Anexo I, ao Contrato de Gestão. É de se ressaltar que os referidos padrões, em sua maioria, já integravam o Contrato de Gestão anterior.

9.8.Com relação à fixação das metas, para efeito de definição dos valores para o exercício de 2001, a APS informou que foi utilizado como base o quantitativo dos serviços prestados no ano imediatamente anterior (1999), sendo ainda considerada a possibilidade de ampliação da capacidade de atendimento.

9.9.Verificada a Prestação de Contas relativa ao exercício de 1999, identificamos informações referentes às atividades desenvolvidas pela Rede Sarah naquele ano. No quadro abaixo, confrontamos as metas previstas para o exercício de 2001, com os resultados alcançados em 1999:

	Brasília	Belo Horizonte	Salvador	São Luís	Total
Consultas					

Resultado 1999	*78.043*	*46.809*	*28.329*	*24.286*	*177.467*
Meta 2001	*78.000*	*47.000*	*28.000*	*24.000*	*177.000*
Internações					
Resultado 1999	*4.958*	*2.360*	*1.554*	*1.998*	*10.870*
Meta 2001	*4.900*	*2.400*	*1.600*	*1.900*	*10.800*
Atendimento de Outros Profissionais de Nível Superior					
Patologia Clínica/Cirúrgica					
Resultado 1999	*162.276*	*70.759*	*90.903*	*25.302*	*349.240*
Meta 2001	*162.000*	*71.000*	*91.000*	*25.000*	*349.000*
Neurofisiologia/Eletroencefalograma					
Resultado 1999	*8.035*	*3.506*	*2.364*	*1.294*	*15.199*
Meta 2001	*8.000*	*4.000*	*2.000*	*1.000*	*15.000*
Laboratório de Movimento					
Resultado 1999	*8.580*	*0*	*0*	*0*	*8.580*
Meta 2001	*8.500*	*0*	*0*	*0*	*8.500*
Hemoterapia					
Resultado 1999	*26.516*	*230*	*858*	*446*	*28.050*
Meta 2001	*27.000*	*250*	*1.000*	*500*	*28.750*
Radiologia (inclui Ressonância Magnética e Imagenologia)					
Resultado 1999	*45.188*	*28.411*	*20.033*	*20.808*	*114.440*
Meta 2001	*45.000*	*28.000*	*20.000*	*21.000*	*114.000*
Total					
Resultado 1999	*250.595*	*102.906*	*114.158*	*47.850*	*515.509*
Meta 2001	*250.500*	*103.250*	*114.000*	*47.500*	*515.250*

9.9.1.Da análise dos dados tabulados, podemos verificar que as metas para o exercício de 2001 foram efetivamente estabelecidas com base nos resultados alcançados em 1999, efetuadas aproximações para menos, na maioria dos casos.

9.9.2.Constata-se ainda que, não obstante ter a APS aventado a possibilidade de incluir nas metas a eventual ampliação da capacidade de atendimento, tal procedimento não ocorreu, reforçando o caráter conservador das metas pactuadas. De fato, conforme poderemos constatar no item a seguir, as metas definidas para o exercício de 2001 foram em muito superadas. Pode-se explicar esse desempenho, entre outros fatores, pela aquisição de novos equipamentos e contratação de novos profissionais.

10.Das Obrigações Contratuais da Associação das Pioneiras Sociais:

10.1.Consoante apresentado no item 6.4 do presente Relatório, as obrigações da APS encontram-se definidas na Subcláusula Segunda, da Cláusula Terceira – Das Obrigações, sendo subdivididas por itens. Abordaremos os itens separadamente, de sorte a identificar o cumprimento dos compromissos pactuados, à exceção dos itens I e II, que serão analisados em conjunto, tendo em vista a interligação existente entre eles. Os itens III, IV e VI, tendo em vista a semelhança das constatações promovidas, também serão analisados em conjunto.

Itens I e II – Prestar assistência médica qualificada e gratuita à população, no âmbito ambulatorial e em regime de internação hospitalar, apoio diagnóstico e terapêutico, conforme previsto no Plano de Trabalho, constante do Anexo I ao Contrato de Gestão/ Cumprir os objetivos estabelecidos na Cláusula Segunda, observando os critérios e parâmetros indicados no Plano de Trabalho:

10.1.1.Estabelece a Cláusula Segunda – Dos Objetivos Estratégicos do Contrato de Gestão, que a Associação das Pioneiras Sociais deve observar, na execução de suas atividades, os seguintes objetivos estratégicos:

1º Objetivo: prestar assistência médica qualificada e gratuita à população, mantendo em funcionamento, consolidando e melhorando a resolutividade, eficácia e eficiência da Rede Sarah de Hospitais do Aparelho Locomotor;

2º Objetivo: desenvolver, em cooperação com o Ministério da Saúde e com outros órgãos e instituições, programas de formação e qualificação nos níveis superior, médio e básico para estudantes e profissionais de hospitais públicos e, excepcionalmente, filantrópicos e manter programa de educação continuada para os profissionais da Rede Sarah;

3º Objetivo: exercer ação educacional na sociedade e prestar assessoria técnica ao Poder Público, visando prevenir a ocorrência das principais patologias atendidas na Rede Sarah;

4º Objetivo: desenvolver pesquisa científica, normas técnicas e avaliação de tecnologia e equipamentos hospitalares.

10.1.2. Tais objetivos devem ser desenvolvidos observando os compromissos assumidos pela Associação, bem como os indicadores e metas elencados no Plano de Trabalho, constante do Anexo I ao Contrato de Gestão. A seguir, apresentamos análise contendo, para cada objetivo, os indicadores e as respectivas metas pactuadas, a identificação de seu cumprimento, apontando, para os casos pertinentes, o montante atingido e o respectivo percentual de atingimento:

1° Objetivo:

item 1.1. Assegurar a produção de serviços públicos de saúde, na área de medicina do aparelho locomotor, de acordo com os seguintes quantitativos médios anuais, aí incluídas as solicitações de consulta e eventualmente transferência direta para internação de pacientes, após análise dos casos, a partir de solicitação das Secretarias Estaduais de Saúde, considerando o seguinte sistema de referência:

-Hospital de São Luiz – referência para o Estado do Maranhão

-Hospital de Salvador – referência para o Estado da Bahia

-Hospital de Belo Horizonte – referência para o Estado de Minas Gerais

-Hospital de Brasília – referência para o Distrito Federal e demais estados da Federação

-Hospital de Fortaleza – referência para o Estado do Ceará

-Hospital do Rio de Janeiro – referência para o Estado do Rio de Janeiro

Observações:

(1) – Não foram estabelecidas metas para o Hospital de Fortaleza quando da assinatura do Contrato, tendo em vista que a unidade somente entrou em funcionamento a partir de setembro/2001. Para o exercício de 2002, foram definidas metas para a Unidade, conforme Plano de Trabalho, às fls. 179/181, Volume I.

(2) – No 2º Semestre de 2001 foi iniciada a construção da Unidade do Rio de Janeiro, a qual foi autorizada pelo Ministério da Saúde, mediante o Ofício MS/SE/GAB n.º 946/2001 (fl. 29, volume III). Não foram definidas metas em 2002 para o Hospital do Rio de Janeiro, tendo em vista que sua conclusão ocorreu posteriormente à data fixada no Contrato (30 de outubro) para apresentação do Plano de Trabalho Anual (fl. 29, volume III). A Unidade entrou em operação em janeiro do corrente exercício. Conforme informado pela APS, somente haverá pactuação de metas para o exercício de 2003.

(3) - O Ministério autorizou, em dezembro de 2001, a construção das Unidades Avançadas em Belém e Macapá (fl. 29, volume III).

(4) - Para efeito de acompanhamento das metas estabelecidas no Contrato de Gestão para o exercício de 2002, a APS apresentou relatório, às fls. 152/157, volume II. É de se ressaltar que, nesse documento, constam como meta os valores apresentados pela APS na proposta de Plano de Trabalho encaminhado em 30/10/91 (fls. 18/26, volume II). Estabelecemos, todavia, como metas válidas, os valores constantes do Plano de Trabalho para 2002, às fls. 179/181, volume I.

10.1.3.A seguir, apresentamos uma análise do desempenho dos indicadores para o exercício de 2001 e para o período de janeiro a maio do exercício de 2002. Consideramos que para estes cinco primeiros meses de 2002 o nível esperado de atingimento das metas seria de 42%, visto que 100% da meta deve ser atingida no período de 12 meses.

- Constatações:

1.1.1. Consultas Médicas

Consultas	*Brasília*	*Salvador*	*Belo Horizonte*	*São Luiz*	*Fortaleza*	*Total*
Exercício de 2001						
Meta Anual	*78.000*	*28.000*	*47.000*	*24.000*	-	*177.000*
Realizado Anual	*95.388*	*41.584*	*51.860*	*31.272*	*2.062*	*222.166*
% atingimento das metas	*122%*	*149%*	*110%*	*130%*	-	*126%*
Exercício de 2002 (janeiro a maio)						
Meta Anual	*88.000*	*37.000*	*49.500*	*27.600*	*7.000*	*209.000*
Realizado Anual	*49.206*	*27.472*	*22.974*	*15.093*	*5.143*	*119.888*
% atingimento das metas	*56%*	*74%*	*46%*	*55%*	*73%*	*57%*

Fontes: Planos de Trabalho para 2001 e para 2002 - Anexos do Contrato de Gestão; Relatório Anual de 2001 da Comissão de Acompanhamento e Avaliação instituída pela Portaria MS/GM nº319/01; Relatório de Acompanhamento das Metas do Contrato de Gestão para 2002 (dados preliminares de janeiro a maio), elaborado pela APS.

10.1.4.No exercício de 2001, todas as unidades da Rede Sarah superaram significativamente as metas previstas para consultas médicas - no total, o crescimento foi de 26% acima do valor estabelecido no Contrato. A considerável diferença entre o número de consultas realizado e a meta fixada para as unidades de Brasília e Salvador decorreu, em parte, do número superior de funcionários alocados nestas unidades, os quais encontravam-se em treinamento para posterior ocupação do Sarah Fortaleza - que ocorreu a partir de setembro daquele ano (fl. 19, volume I).

10.1.5.O desempenho geral em 2001 indicava a possibilidade de uma elevação das metas para o exercício de 2002. Em consonância com esse resultado, a meta anual de consultas médicas para 2002 foi estabelecida 18% acima do valor fixado para o exercício anterior. Tal elevação explica-se também em razão do pleno funcionamento da Unidade de Fortaleza, cuja meta anual de 7.000 consultas.

10.1.6. Observados os resultados alcançados nos primeiros meses do corrente ano, verifica-se que o atingimento das metas mostra-se superior a 42% em todas as unidades da Rede, indicando uma forte tendência de que os indicadores apresentem, até o término do ano, valores superiores aos pactuados.

(...)

1.1.2. Atendimento de Outros Profissionais de Nível Superior

Atendimento	*Brasília*	*Salvador*	*Belo Horizonte*	*São Luiz*	*Fortaleza*	*Total*
Exercício de 2001						
Meta Anual	*3.179.000*	*1.948.000*	*1.492.000*	*1.376.000*	*-*	*7.995.000*
Realizado Anual	*4.861.789*	*2.695.249*	*1.839.189*	*1.701.377*	*156.955*	*11.254.559*
% atingimento das metas	*153%*	*138%*	*123%*	*124%*	*-*	*141%*
Exercício de 2002 (janeiro a maio)						
Meta Anual	*3.900.000*	*2.400.000*	*1.600.000*	*1.582.400*	*370.000*	*9.852.400*
Realizado Anual	*2.136.376*	*1.073.194*	*886.678*	*725.150*	*269.419*	*5.090.817*
% atingimento das metas	*55%*	*45%*	*55%*	*46%*	*73%*	*52%*

Fontes: Planos de Trabalho para 2001 e para 2002 - Anexos do Contrato de Gestão; Relatório Anual de 2001 da Comissão de Acompanhamento e Avaliação instituída pela Portaria MS/GM n º319/01; Relatório de Acompanhamento das Metas do Contrato de Gestão para 2002 (dados preliminares de janeiro a maio), elaborado pela APS.

10.1.8.No exercício de 2001, o desempenho positivo acentuado das unidades de Brasília e de Salvador nos atendimentos realizados por outros profissionais de nível superior deve-se, conforme exposto no item anterior, ao contingente de profissionais em treinamento para a ocupação do Sarah Fortaleza (fl. 19, volume I).

10.1.9.Também nesse caso, houve uma elevação das metas para o exercício de 2002 baseada no desempenho superior do atendimento em 2001 e no pleno funcionamento da Unidade de Fortaleza. Observa-se, no quadro acima, que, para todas as unidades, o percentual de atendimento esperado de 42% nos cinco primeiros meses do corrente ano já foi superado.

1.1.3. Serviços de Apoio ao Diagnóstico e Terapia - SADT:

10.1.10.Os Serviços de Apoio ao Diagnóstico e Terapia - SADT englobam diversas áreas: Patologia Clínica, Neurofisiologia, Laboratório de Movimento, Hemoterapia, Imagenologia e Ressonância Magnética. (...) Será apresentada uma análise global do desempenho do SADT, significando o grau de atingimento das metas para os serviços tomados em conjunto.

Total do SADT	*Brasília*	*Salvador*	*Belo Horizonte*	*São Luiz*	*Fortaleza*	*Total*
Exercício de 2001						
Meta Anual	*250.500*	*114.000*	*103.250*	*47.500*	*-*	*515.250*
Realizado Anual	*377.073*	*175.580*	*146.242*	*92.682*	*15.353*	*806.930*
% atingimento das metas	*151%*	*154%*	*142%*	*195%*	*-*	*157%*
Exercício de 2002 (janeiro a maio)						
Meta Anual	*307.000*	*148.650*	*124.630*	*69.750*	*29.200*	*679.230*
Realizado Anual	*144.004*	*60.269*	*60.789*	*46.559*	*25.651*	*337.272*
% atingimento das metas	*47%*	*41%*	*49%*	*67%*	*88%*	*50%*

Fontes: Planos de Trabalho para 2001 e para 2002 - Anexos do Contrato de Gestão; Relatório Anual de 2001 da Comissão de Acompanhamento e Avaliação instituída pela Portaria MS/GM nº319/01; Relatório de Acompanhamento das Metas do Contrato de Gestão para 2002 (dados preliminares de janeiro a maio), elaborado pela APS.

10.1.11.O desempenho do SADT verificou-se 57% superior à meta total estabelecida para o exercício de 2001, indicando a possibilidade de uma elevação das metas para o exercício de 2002, proposta pela APS. Destarte, a meta anual total para 2002 foi fixada 32% acima do valor estabelecido para o exercício anterior. Contudo, o valor total das metas fixadas para o ano corrente (679.230) ficou abaixo do efetivamente alcançado pela entidade no exercício anterior (806.930), o que permite observar que para 2002 poderiam ter sido estabelecidos valores maiores como meta para o conjunto de serviços que compõem o SADT.

10.1.12. A tendência para 2002 é que as metas para o SADT sejam superadas, visto que, nos primeiros cinco meses do ano, o grau de atingimento das metas em todas as unidades, à exceção da Unidade de Salvador, mostra-se superior a 42%. A Unidade de Salvador apresentou uma

realização de 41% do total previsto, percentual esse que entendemos compatível com o atingimento da meta até o final do exercício.

(...)

1.1.4. Internações por Especialidade:

10.1.24. As Internações por Especialidade englobam diversas áreas: Ortopedia Adulto, Lesado Cerebral, Lesado Medular, Ortopedia e Reabilitação - Pediatria, Neuroclínica e Oncologia. Todas estas áreas possuem metas próprias, [mas] *será apresentada* [apenas] *uma análise global do desempenho das Internações por Especialidade, que reflete o grau de atingimento das metas para as áreas.*

Total das Especialidades	Brasília	Salvador	Belo Horizonte	São Luiz	Fortaleza	Total
Exercício de 2001						
Meta Anual	4.900	1.600	2.400	1.900	-	10.800
Realizado Anual	6.341	2.005	2.631	2.475	192	13.644
% atingimento das metas	129%	125%	110%	130%	-	126%
Exercício de 2002 (janeiro a maio)						
Meta Anual	5.350	1.730	2.395	2.060	480	12.015
Realizado Anual	2.470	903	1.235	1.166	309	6.083
% atingimento das metas	46%	52%	52%	57%	64%	51%

Fontes: Planos de Trabalho para 2001 e para 2002 - Anexos do Contrato de Gestão; Relatório Anual de 2001 da Comissão de Acompanhamento e Avaliação instituída pela Portaria MS/GM n.º 319/01; Relatório de Acompanhamento das Metas do Contrato de Gestão para 2002 (dados preliminares de janeiro a maio), elaborado pela APS.

10.1.25. O desempenho das Internações por Especialidade verificou-se 26% superior à meta total estabelecida para o exercício de 2001, sinalizando a possibilidade de elevação das metas para o exercício de 2002. Destarte, a meta anual total para 2002 foi fixada 11% acima da meta do exercício anterior. Entretanto, no ano corrente, o valor total das metas fixadas para Internações por Especialidade (12.015) ficou abaixo do efetivamente realizado pela entidade no exercício anterior (13.644), o que permite observar que poderiam ter sido estabelecidos quantitativos maiores para 2002.

10.1.26. A tendência para 2002 é que as metas para Internações por Especialidade sejam ultrapassadas, visto que o grau de atingimento do total das metas em todas as unidades, até maio de 2002, mostrava-se superior a 42%, o qual seria o nível esperado se considerarmos que 100% da meta deve ser atingida em 12 meses.

10.1.27. É de se ressaltar que todos os indicadores para as especialidades em questão apresentaram realização acima de 42% da meta total no período de janeiro a maio de 2002.

(...)

1.4.Manter, por Unidade, os seguintes padrões mínimos de excelência nas ações relacionadas à assistência à saúde:

Indicador	Brasília	Salvador	Belo Horizonte	São Luiz	Fortaleza	Total
Exercício de 2001						
Taxa de Infecção Hospitalar (por 100 paciente-dia)						
Meta Anual	<2,5%	<2,5%	<2,5%	<2,5%	-	<2,5%
Realizado Anual	0,82%	0,52%	0,44%	0,54%	0,37%	0,61%
Taxa de Supuração em Incisão Cirúrgica Limpa						
Meta Anual	<2,5%	<2,5%	<2,5%	<2,5%	-	<2,5%
Realizado Anual	1,29%	1,51%	1,21%	1,40%	-	1,30%
Satisfação do Usuário (bom + ótimo)						
Meta Anual	> 90%	> 90%	> 90%	> 90%	-	> 90%
Realizado Anual	97%	95%	97%	96%	-	97%
Taxa de Ocupação Hospitalar						
Meta Anual	75%	75%	75%	75%	-	75%
Realizado Anual	75,1%	88,8%	83,0%	80,3%	70,3%	97%
% de Comissões em funcionamento (**)						
Meta Anual	100%	100%	100%	100%	-	100%
Realizado Anual	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Exercício de 2002 (janeiro a maio)						
Taxa de Infecção Hospitalar (por 100 paciente-dia)						
Meta Anual	<2,5%	<2,5%	<2,5%	<2,5%	<2,5%	<2,5%
Realizado Anual	0,86%	0,62%	0,26%	0,45%	0,29%	0,58%
Taxa de Supuração em Incisão Cirúrgica Limpa						
Meta Anual	<2,5%	<2,5%	<2,5%	<2,5%	-	<2,5%
Realizado Anual	1,86%	2,50%	1,61%	0,00%	-	1,67%
Satisfação do Usuário (bom + ótimo)						
Meta Anual	> 90%	> 90%	> 90%	> 90%	> 90%	> 90%
Realizado Anual	(**)	(**)	(**)	(**)	(**)	(**)
Taxa de Ocupação Hospitalar						
Meta Anual	75%	75%	75%	75%	75%	75%
Realizado Anual	74,4%	88,7%	85,8%	83,0%	89,6%	81,6%
% de Comissões em funcionamento (*)						
Meta Anual	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Realizado Anual	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fontes: Planos de Trabalho para 2001 e para 2002 - Anexos do Contrato de Gestão; Relatório Anual de 2001 da Comissão de Acompanhamento e Avaliação instituída pela Portaria

MS/GM nº319/01; Relatório de Acompanhamento das Metas do Contrato de Gestão para 2002 (dados preliminares de janeiro a maio), elaborado pela APS.

(*) As Comissões que devem estar em funcionamento são as seguintes:

-Controle de Infecção Hospitalar

-Ética

-Revisão de Prontuários

-Serviço de Documentação Médica e Estatística

-Apropriação de Custos

-Revisão de Óbitos

(**) não foram apresentadas informações pela APS.

10.1.42. Observa-se o atingimento de todas as metas previstas para o exercício de 2001. Em 2002, o mesmo comportamento é verificado, à exceção da Taxa de Ocupação Hospitalar da Unidade de Brasília, que se situou um pouco abaixo do valor fixado. No que concerne especificamente ao índice de Satisfação do Usuário, não foram apresentadas informações pela APS para o exercício de 2002, tendo em vista que, em sendo semestrais, as pesquisas de satisfação do usuário estarão sendo realizadas em junho de 2002.

10.1.42.1. Questionada sobre a metodologia empregada para apuração da satisfação do usuário com os serviços prestados, a APS informou que as pesquisas de opinião, implementadas desde o primeiro Contrato de Gestão, são feitas junto aos pacientes ambulatoriais e internados. Nos trabalhos, são utilizados questionários padronizados e aplicadas técnicas de amostragem de forma a garantir a validade e precisão dos resultados (fl. 29, volume II).

10.1.42.2. Os questionários, às fls. 160/163, volume II, são aplicados pelo Controle de Qualidade da Rede Sarah aos pacientes (ou acompanhantes - caso o paciente seja criança ou esteja incapacitado de responder às questões) semestralmente, tratando da qualidade do atendimento prestado e das condições de permanência na enfermaria. Estes apresentam perguntas objetivas, que permitem classificar a qualidade dos serviços e das instalações como ruim/regular/bom ou ótimo, bem como perguntas abertas, visando obter opiniões e sugestões que possam servir de base para a implementação de mudanças e melhorias no atendimento.

10.1.42.3. No exercício de 2001, o índice de satisfação do usuário atingiu 97% de avaliações positivas, enquadradas como 'bom' ou 'ótimo'.

10.1.43. É de se ressaltar que, em pesquisa realizada pelo Ministério da Saúde, o Hospital Sarah de Brasília recebeu a maior pontuação entre as unidades de saúde do país que foram avaliadas pela prestação de serviço na área hospitalar do Sistema Único de Saúde - SUS no exercício de 2001, no âmbito do II Prêmio de Qualidade Hospitalar, redefinido pela Portaria n.º 935/GM/MS de 24/05/2002 (fls. 62/63 e 132/152, volume I e fl. 28, volume II).

10.1.43.1. A realização da referida pesquisa foi possível graças à inclusão dos hospitais integrantes da Rede Sarah nos Sistemas Assistenciais do SUS, o que possibilitou a aplicação do Programa Nacional de Avaliação dos Serviços Hospitalares – PNASH (regulamentado pela Portaria SAS n.º 399, de 27/09/2001, à fl. 122, volume I) e do Sistema de Cartas aos Usuários (regulamentado pela Portaria 1.137/GM/MS de 06/10/2000, às fls. 123, Volume I) àqueles nosocômios.

10.1.43.2. É de se destacar, no entanto, que nas pesquisas promovidas junto aos usuários, foram efetuadas denúncias acerca de cobranças efetuadas na Unidade de Salvador (fl. 128, volume I) e Fortaleza (fl. 131, volume I).

10.1.43.3. Nos termos da Portaria 1137/GM, de 06.10.2000, a Secretaria de Assistência à Saúde – SAS deve disponibilizar, via internet, informações e formulários de apuração de todas as denúncias de usuários do SUS encaminhadas ao Ministério da Saúde, as quais devem ser acessadas pelos gestores estaduais e municipais, para efeito de apuração (art. 1º e seu parágrafo único). Os gestores dispõem do prazo de 90 dias, a partir da disponibilização das denúncias via Internet, para apresentarem os resultados das averiguações (art. 3º). Em não sendo cumprido esse prazo, deverá o Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Denasus, instaurar auditoria (fl. 123, volume I).

10.1.43.4. De forma a identificar as providências adotadas a respeito das denúncias de cobrança indevida nos Hospitais da Rede localizados em Fortaleza e Salvador (fls. 80 e 83, volume

I), contactamos a SAS, por intermédio do Serviço de Atendimento ao Cidadão Usuário do SUS – SACSUS. Foi-nos informado que o resultado da pesquisa relativa ao exercício de 2001 ainda não havia sido remetido aos gestores locais, para fins de apuração das irregularidades apontadas pelos usuários.

10.1.43.5. Considerando que, após cientificados, os gestores locais dispõem de 90 dias para promover a apuração das denúncias realizadas, entendemos que deva ser recomendado à Secretaria de Assistência à Saúde que, tão logo concluída a averiguação dos fatos, seja este Tribunal informado a respeito.

(...)

10.1.45. As metas foram ultrapassadas em ambos os exercícios avaliados.

2º Objetivo:

Indicador	*Brasília*	*Salvador*	*Belo Horizonte*	*São Luiz*	*Fortaleza*	*Total*	*% da Meta Total atingido*
Exercício de 2001							
2.1. Capacitação de profissionais e estudantes externos à Rede							
Indicador: participantes/ano							
Meta Anual	-	-	-	-	-	*1500*	
Realizado Anual	*1.323*	*579*	*782*	*233*	*30*	*2.947*	*196%*
2.2. Treinamento de profissionais da Rede Sarah							
Indicador: participantes/ano							
Meta Anual	-	-	-	-	-	*1.500*	
Realizado Anual	*587*	*1.087*	*746*	*825*	-	*3.245*	*216%*
2.3. Assessoria/Consultoria a hospitais públicos e filantrópicos por indicação do MS							
Indicador: número de hospitais							
Meta Anual	-	-	-	-	-	*05*	
Realizado Anual	*(*****)*					*(*****)*	
Exercício de 2002 (janeiro a maio)							
2.1. Capacitação de profissionais e estudantes externos à Rede							
Indicador: participantes/ano							
Meta Anual	-	-	-	-	-	*3.200*	
Realizado Anual	*1.530*	*402*	*708*	*240*	*334*	*3.214*	*100%*
2.2. Treinamento de profissionais da Rede Sarah							
Indicador: participantes/ano							
Meta Anual	-	-	-	-	-	*2.500*	
Realizado Anual	*1.754*	*522*	*280*	*417*	*128*	*3.101*	*124%*
2.3. Assessoria/Consultoria a hospitais públicos e filantrópicos por indicação do MS							
Indicador: número de hospitais							
Meta Anual	-	-	-	-	-	*05*	
Realizado Anual	*(*****)*					*(*****)*	

Fontes: Planos de Trabalho para 2001 e para 2002 - Anexos do Contrato de Gestão; Relatório Anual de 2001 da Comissão de Acompanhamento e Avaliação instituída pela Portaria MS/GM nº319/01; Relatório de Acompanhamento das Metas do Contrato de Gestão para 2002 (dados preliminares de janeiro a maio), elaborado pela APS.

(*****) Não houve solicitação do Ministério da Saúde no período avaliado.

10.1.46. O desenvolvimento de novas metodologias de formação permitiu a capacitação de um contingente maior de profissionais, tanto os da Rede Sarah quanto os externos à Rede, sendo ultrapassadas as metas previstas para o ano de 2001 (fls. 39/40, volume I). No exercício de 2002, apesar do substancial aumento das metas em relação ao ano anterior, em 113% e 67% para capacitação de profissionais externos e da Rede, respectivamente, o grau de realização até maio superou o previsto para os doze meses do exercício.

10.1.46.1. Questionada acerca da metodologia adotada na seleção dos profissionais e estudantes externos à Rede submetidos a treinamento, a APS informou a existência dos seguintes procedimentos:

a) Programa de Cooperação Técnica: constitui-se em atividade de cooperação desenvolvida mediante Congressos, Seminários e Palestras. A divulgação ocorre por intermédio de mala direta, anúncios, impressos, cartazes e folders. Não é feito processo seletivo. Os interessados fazem sua inscrição, havendo participação de 100% dos inscritos. O treinamento ocorre dentro de grupos de estudos e mesas-redondas, sendo o acompanhamento realizado mediante avaliação da reação em formulário preenchido pelo participante;

b) Visita Técnica: corresponde a um programa de formação que se origina de iniciativa própria do treinando ou de divulgação via internet. Não existe processo seletivo. O treinamento ocorre mediante observação/desenvolvimento de palestras e módulos teóricos. O acompanhamento também é realizado por intermédio de avaliação da reação;

c) Estágios: a divulgação ocorre por intermédio do CIEE, selecionando os candidatos mediante entrevista e prova prática. O treinamento é efetuado mediante observação e atuação prática supervisionada, sendo o acompanhamento promovido mediante relatórios das áreas envolvidas.

10.1.46.2. A relação dos profissionais/estudantes treinados constitui o Volume IV.

10.1.46.3. É de se ressaltar que não foram prestadas Assessoria/Consultoria a hospitais públicos e filantrópicos, tendo em vista a inexistência de solicitação do Ministério no exercício de 2001 e no período de janeiro a maio de 2002.

3º Objetivo:

Indicador	*Brasília*	*Salvador*	*Belo Horizonte*	*São Luiz*	*Fortaleza*	*Total*	*% atingido*
Exercício de 2001							
3.1. Oferecer informações à população, objetivando a prevenção das causas que determinam as patologias tratadas na Rede Sarah							
Indicador: Aulas/palestras para a comunidade/ano							
Meta Anual	-	-	-	-	-	*100*	
Realizado Anual	*207*	*48*	-	-	-	*255*	*255%*
Indicador: participantes/ano							
Meta Anual	-	-	-	-	-	*10.000*	
Realizado Anual	*23.057*	*8.303*	-	-	-	*31.360*	*314%*
3.2. Produção e distribuição nacional de impressos							
Indicador: exemplares editados e distribuídos nacionalmente							
Meta Anual	-	-	-	-	-	*20.000*	
Realizado Anual	*25.033*	*7.967*	-	-	-	*33.000*	*165%*
3.3. Divulgação de dados e informações pela INTERNET							
Indicador: número de trabalhos disponibilizados							
Meta Anual	-	-	-	-	-	*20.000*	
Realizado Anual	*(*)*					*(*)*	
Exercício de 2002 (janeiro a maio)							
3.1. Oferecer informações à população, objetivando a prevenção das causas que determinam as patologias tratadas na Rede Sarah							
Indicador: Aulas/palestras para a comunidade/ano							
Meta Anual	-	-	-	-	-	*250*	
Realizado Anual	*131*	*26*	-	-	-	*157*	*63%*
Indicador: participantes/ano							
Meta Anual	-	-	-	-	-	*25.000*	
Realizado Anual	*18.735*	*4.680*	-	-	-	*23.415*	*94%*
3.2. Produção e distribuição nacional de impressos							
Indicador: exemplares editados e distribuídos nacionalmente							
Meta Anual	-	-	-	-	-	*30.000*	
Realizado Anual	*58.700*	*15.300*	-	-	-	*74.000*	*247%*
3.3. Divulgação de dados e informações pela internet							
Indicador: número de trabalhos disponibilizados							
Meta Anual	-	-	-	-	-	*12*	
Realizado Anual	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0%*

Fontes: Planos de Trabalho para 2001 e para 2002 - Anexos do Contrato de Gestão; Relatório Anual de 2001 da Comissão de Acompanhamento e Avaliação instituída pela Portaria MS/GM n.º 319/01; Relatório de Acompanhamento das Metas do Contrato de Gestão para 2002 (dados preliminares de janeiro a maio), elaborado pela APS.

(*) Não foram registradas solicitações do MS.

10.1.47. Consoante pode ser verificado no quadro, as metas foram ultrapassadas no exercício de 2001. Ao que tudo indica, o mesmo comportamento será observado neste exercício, em especial para o item '3.2 – Produção e Distribuição Nacional de Impressos', considerando que até maio a meta já foi superada em 147%.

10.1.47.1. Cabe destacar que com relação ao indicador 'Divulgação de Dados e Informações pela Internet' não foram registradas solicitações do Ministério da Saúde.

10.148. De forma a identificar a metodologia adotada nas ações educacionais voltadas para a sociedade, questionamos a APS sobre o desenvolvimento dessas atividades, bem como os critérios utilizados na seleção dos ouvintes das aulas e palestras ministradas (fls. 32/34, volume II).

10.1.48.1. Consoante a Associação, as ações educacionais desenvolvidas em cumprimento ao 3° objetivo do Contrato de Gestão envolvem, por um lado, a disseminação de informações, por meio da mídia impressa, e, por outro, o repasse do conhecimento, mediante aulas públicas.

10.1.48.2. Ambas ações integram o chamado Programa de Prevenção de Acidentes de Trânsito e de Acidentes de Mergulho, existente desde 1997. Esse programa tem por objetivo abordar três temáticas inter-relacionadas:

a)o sistema nervoso central e os neurotraumas (lesão cerebral e lesão medular);

b)os acidentes de trânsito – ocupantes de veículo e pedestres – enfocando as práticas inadequadas, tais como o excesso de velocidade, o uso incorreto do cinto de segurança e o consumo de álcool associado ao ato de dirigir;

c)os acidentes de mergulho.

10.1.48.3. Os conteúdos são apresentados ao longo de uma aula, com o apoio de vídeos e projeção de slides, intercalando-se a exposição oral do professor com os questionamentos dos alunos. É conferida grande ênfase aos impactos humanos e sociais dos acidentes, bem como a relação entre eles, o exercício da cidadania e a questão do incapacitado físico na sociedade.

10.1.48.4. As aulas são abertas a todos os membros da comunidade e são realizadas exclusivamente nos auditórios dos hospitais da Rede Sarah localizados em Brasília e Salvador. O público-alvo é constituído por crianças e adolescentes matriculados regularmente nos estabelecimentos de ensino das capitais que sediam os hospitais da Rede.

10.1.48.5. A totalidade dos estabelecimentos de ensino da rede pública e particular de cada capital, constantes do Censo Escolar mantido pelo Ministério da Educação, é convidada a participar anualmente do programa. As inscrições são restritas aos alunos matriculados nas quartas, sextas e sétimas séries do Ensino Fundamental e aos alunos do terceiro ano do Ensino Médio, estando adaptada a linguagem, o tempo de duração e o material didático a essas faixas etárias. Considerando o público ouvinte, são oferecidas três aulas diferentes às escolas, seguindo-se o mesmo roteiro de temas, mas adaptadas a cada nível de escolaridade.

10.1.48.6. A cada exercício, é elaborado um calendário que distribui as vagas disponíveis para todos os dias e turnos. Esse calendário estabelece, portanto, uma atividade permanente, que viabiliza o agendamento da escola interessada no período que melhor se adequar ao aproveitamento em sala de aula dos conteúdos abordados.

10.1.48.7. O número de vagas é limitado pela capacidade total de assentos dos auditórios da Rede Sarah e, portanto, menor do que o número total de alunos matriculados. Não há, porém, nenhuma limitação ao princípio da universalidade de participação. As vagas são preenchidas por ordem de inscrição, realizada exclusivamente por meio telefônico, sem limite de vagas por escola, nem por tipo de estabelecimento de ensino (público ou particular).

10.1.48.8. A continuidade dos trabalhos desenvolvidos em aula no Sarah é apoiada pela distribuição, a cada participante da aula e ao corpo docente das escolas, de materiais impressos que sintetizam os principais tópicos abordados. Esses materiais permitem a apresentação pelos alunos em feiras de ciência escolares, a elaboração de cartazes para campanhas na escola e na comunidade local e o desenvolvimento de exercícios de observação ***in loco*** *dos problemas apresentados nas aulas, levando, por conseguinte, para fora da Rede, as discussões iniciadas nos auditórios do Sarah.*

10.1.48.9. Tanto as aulas quanto o material didático são gratuitos ao público.

10.1.48.10. Conforme o quadro abaixo, no 1º semestre de 2002, 114 escolas participaram do programa na Unidade de Brasília, sendo 48 particulares e 66 públicas. Foram beneficiadas cerca de 20.709 crianças/adolescentes.

10.1.48.11. Na Unidade de Salvador, onze escolas, sendo três particulares e oito públicas, foram atendidas pelo programa. Cerca de 2.285 crianças/adolescentes compareceram às aulas ministradas.

Programa de Prevenção de Acidentes de Trânsito e de Acidentes de Mergulho – Primeiro Semestre de 2002				
	Brasília		***Salvador***	
	N.º. de escolas	*N.º. de alunos*	*N.º. de escolas*	*N.º. de alunos*
Total	*114*	*20.709*	*11*	*2.285*
Escolas particulares	*48*	*8.491*	*3*	*180*
Escolas Públicas	*66*	*12.218*	*8*	*2.105*
Professores (*)		*500*		*74*
Total de Participantes		*21.209*		*2.785*

(*) Para cada grupo de 40 alunos, as escolas enviaram pelo menos um (01) professor responsável para acompanhar a aula ministrada nos auditórios da Rede.

Fonte: Nota Técnica da APS às fls.169/172 do vol. II.

4º Objetivo:

Indicador	*Brasília*	*Salvador*	*Belo Horizonte*	*São Luiz*	*Fortaleza*	*Total*	*% da Meta Total atingido*
Exercício de 2001							
4.1. Desenvolver pesquisas científicas, normas técnicas e avaliação de tecnologia e equipamentos hospitalares							
Indicador: Publicações científicas e apresentações em Congressos							
Meta Anual	-	-	-	-	-	*50*	
Realizado Anual	*79*	*18*	*13*	*9*	-	*119*	*238%*
Indicador: Avaliação de Tecnologias e Equipamentos							
Meta Anual	-	-	-	-	-	*6*	
Realizado Anual	-	-	-	-	-	*(*****)*	*(*****)*
Indicador: Elaboração de normas técnicas para o Ministério							

Meta Anual	-	-	-	-	-	*6*	
Realizado Anual	-	-	-	-	-	*(*****)*	*(*****)*
Exercício de 2002 (janeiro a maio)							
4.1. Desenvolver pesquisas científicas, normas técnicas e avaliação de tecnologia e equipamentos hospitalares							
Indicador: Publicações científicas e apresentações em Congressos							
Meta Anual	-	-	-	-	-	*55*	
Realizado Anual	*3*	*3*	*1*	*1*	*0*	*8*	*15%*
Indicador: Avaliação de Tecnologias e Equipamentos							
Meta Anual	-	-	-	-	-	*6*	
Realizado Anual	-	-	-	-	-	*(*****)*	*(*****)*
Indicador: Elaboração de normas técnicas para o Ministério							
Meta Anual	-	-	-	-	-	*5*	
Realizado Anual	-	-	-	-	-	*(*****)*	*(*****)*

Fontes: Planos de Trabalho para 2001 e para 2002 - Anexos do Contrato de Gestão; Relatório Anual de 2001 da Comissão de Acompanhamento e Avaliação instituída pela Portaria MS/GM nº 319/01; Relatório de Acompanhamento das Metas do Contrato de Gestão para 2002 (dados preliminares de janeiro a maio), elaborado pela APS.

(*****) Nos exercícios de 2001e 2002 (janeiro a maio), não houve solicitação do Ministério da Saúde.

10.1.49. Não houve solicitações do MS quanto à avaliação de tecnologias e equipamentos e elaboração de normas técnicas. Quanto às publicações científicas e às apresentações em Congressos, verificou-se a superação da meta prevista para o exercício de 2001 em 138%. Tal comportamento justifica-se, em parte, pela realização de um congresso internacional em Brasília, para o qual foi incentivada a produção de trabalhos científicos na área.

10.1.50. Para 2002, a meta foi ampliada em 10%. Todavia, até maio/2002, foram produzidas apenas oito publicações científicas, correspondentes a apenas 15% do total previsto.

10.1.51. Às fls. 35/42 consta relação nominal contendo todas as publicações realizadas em 2001 e no período de janeiro a maio do corrente ano.

-Avaliação:

10.1.52. A par dos resultados alcançados no exercício de 2001, agrupados abaixo, conforme o grau de atingimento das metas, a Comissão de Acompanhamento e Avaliação instituída pela Portaria MS/GM n.º 319/01 fez consignar no Relatório Anual de 2001, às fls. 234/246 do vol. 1, que seria oportuno que as metas do novo Plano de Trabalho contemplassem a nova realidade operacional.

Desempenho dos Indicadores para Serviços Prestados, SADT e Internações por Especialidades no exercício de 2001

Resultados dos indicadores em relação à meta do Objetivo 1º	*Inferior ou igual à meta anual*	*Superior à meta anual entre 1% e 20%*	*Superior à meta anual entre 21% e 50%*	*Superior à meta anual em mais de 50%*	*Superior à meta anual em mais de 100%*	*Total*
Exercício de 2001	*1 (*)*	*15*	*28*	*11*	*04*	*59*
% do Total	***1,7%***	***25,4%***	***47,5%***	***18,6%***	***6,8%***	***100%***

(*) Hemoterapia na Unidade de São Luiz, vide item 1.1.3.4.

Fontes: Plano de Trabalho para 2001 – Anexo I do Contrato de Gestão; Relatório Anual de 2001 da Comissão de Acompanhamento e Avaliação instituída pela Portaria MS/GM n.º 319/01.

10.1.53. De fato, tendo em vista as melhorias tecnológicas, a aquisição de equipamentos e o aumento do número de profissionais ocorridos em 2001, foi proposta ampliação das metas para o exercício de 2002. Contudo, parece que o efeito desses fatores no aumento da capacidade de atendimento da Rede não foi adequadamente quantificado quando da projeção das metas para 2002. Conforme quadro abaixo, 21,7% dos indicadores já atingiram o equivalente a 70% da meta anual nos primeiros cinco meses do exercício (janeiro a maio de 2002). A tendência geral para 2002 é que as metas sejam mais uma vez superadas. Os dados apontam, portanto, para um conservadorismo na definição das metas, à semelhança do ocorrido em 2001.

Desempenho dos Indicadores para Serviços Prestados, SADT e Internações por Especialidades no exercício de 2002 (janeiro a maio)

Resultados dos indicadores em relação à meta do Objetivo 1º	*Inferior ou igual à 42% da meta anual*	*Entre 42% e 70% da meta anual*	*Acima de 70% da meta anual*	*Total*
Exercício de 2002 (janeiro a maio)	*04*	*43*	*13*	*60(*)*
% do Total	***6,7%***	***71,7%***	***21,7%***	***100%***

(*) consideradas inclusive as metas totais para SADT e Internações por Especialidades

Fontes: Plano de Trabalho para 2002 – Anexo I do Contrato de Gestão; Relatório de Acompanhamento das Metas do Contrato de Gestão para 2002 (dados preliminares de janeiro a maio) elaborado pela APS.

10.1.54. Diante do exposto, propomos recomendar à APS e ao Ministério da Saúde que, quando da pactuação das metas anuais, procurem considerar adequadamente o impacto esperado de fatores que afetem a capacidade de atendimento da Rede Sarah durante a vigência do Plano de

Trabalho – realização de melhorias tecnológicas, aquisição de equipamentos e aumento do número de profissionais – de forma a quantificar as metas de acordo com a reais possibilidades de atendimento, bem como o desempenho da entidade no período anterior (ver itens 10.1.25 e 10.1.11)
.

Item III – Coletar e analisar dados que permitam subsidiar o Ministério da Saúde na proposição de normas técnicas e medidas a serem adotadas visando à redução das causas das patologias mais freqüentes em sua área de atuação;

Item IV – Propor ao Ministério da Saúde instrumentos e mecanismos de controle da eficácia e da eficiência em áreas de sua atuação específica; e

Item VI – Atender às demandas do Ministério da Saúde relativas à realização de estudos específicos, propostas de normas técnicas, elaboração de protocolos, coleta e análise de dados, avaliação de tecnologias e técnicas terapêuticas e formação de recursos humanos:

-Constatação:

10.1.55. Os itens foram agrupados, considerando que a APS não foi demandada pelo Ministério da Saúde para a proposição de normas técnicas ou outras medidas equivalentes. (fl. 188, volume I e fl. 43, volume II). O Ministério informou que 'esgotou dentro de seus Hospitais, tais como INCA, INTO, Laranjeiras e GHC as necessidades nessas áreas'.

-Avaliação:

10.1.56. Julgamos oportuno recomendar ao Ministério da Saúde que, considerando a inquestionável capacidade técnica e o avanço tecnológico dos serviços prestados pela Rede Sarah, solicite, sempre que necessário, a prestação de consultoria nas áreas de atuação afetas, de forma a melhor aproveitar o potencial existente, bem como possibilitar a disseminação dos conhecimentos produzidos naqueles nosocômios.

Item V –Manter e aperfeiçoar sistema de coleta e análise de dados relativos à qualidade e aos custos dos serviços prestados pelos hospitais da Rede Sarah; desenvolver modelos estatísticos com base na análise desses dados e estudos comparativos de avaliação do desempenho das atividades profissionais desenvolvidas:

-Constatações:

10.1.57.No novo Contrato de Gestão, a manutenção do sistema de qualidade e custos dos serviços prestados – que, no Contrato anterior constituía o 4º objetivo estratégico – passou a figurar como uma obrigação da APS.

10.1.58. Conforme verificado na auditoria anterior (TC 012.099/1997-0), encontrava-se em implantação sistema de custos por absorção. Nesse sistema, cada centro de custo agregaria valores relativos aos custos diretos e indiretos, bem como custos de outros centros cujas atividades contribuíssem para a produção de seus serviços (suporte administrativo/operacional), por meio de critérios de rateio/rastreamento. Contudo, esse sistema de apuração de custos, só veio a ser implantado na Rede Sarah no segundo semestre de 1996, após período de experimentação iniciado em dezembro de 1994 no HAL Brasília. De fato, foi constatado pela equipe que, até dezembro/96, o sistema não estava ainda em pleno funcionamento e em condições de produzir informações confiáveis para a avaliação do Contrato de Gestão e a produção de padrões e estatísticas relativas ao custo da Rede.

10.1.59. Verificou-se ainda que, na apuração do custo médio unitário do procedimento médico-hospitalar realizado pela APS, somente eram considerados no cálculo os montantes das despesas de custeio, financeiras e outras operacionais, não sendo computado o componente de maior participação no custo total da Associação: as despesas com pessoal. As despesas com depreciação/amortização também não eram levadas em conta nesse cálculo, trazendo grave distorção às informações resultantes.

10.1.60. Atualmente, a APS mantém sistema de análise e coleta de dados relativos à qualidade e aos custos, por área de atuação, de cada serviço existente nos hospitais que compõe a Rede Sarah.

10.1.61. O processo de apuração dos custos totais é desenvolvido em duas etapas, onde os custos são alocados aos diversos centros, agrupados segundo sua natureza: Suporte Administrativo, Suporte Operacional e Áreas Principais (Áreas Fim ou Áreas Diretas). A primeira etapa é a distribuição dos custos dos centros de suporte administrativo pelos centros auxiliares

(Suporte Operacional) e principais (Área Fim), segundo critérios de rateio definidos. Dessa forma, são obtidos os custos totais dos centros auxiliares. Na segunda etapa, os centros auxiliares são rateados pelos centros de custos principais com a utilização de critérios de rastreamento específicos à cada área. Os custos totais são, portanto, o resultado da soma dos custos diretos mais os custos indiretos, representado pela soma das parcelas recebidas dos centros administrativos e auxiliares.

10.1.62. Entenda-se:

Custo Direto = Despesas com pessoal + despesas com material de consumo + serviços de terceiros + outras despesas - recuperações

Custo Indireto = Despesas dos centros administrativos + despesas dos centros auxiliares

10.1.63. As despesas com depreciação de máquinas, equipamentos, móveis e utensílios podem ser apropriadas diretamente por cada centro de custo. Quanto à depreciação de edifícios, veículos e sistemas de processamento de dados, o valor depreciado é estabelecido segundo critérios de rateamento/rastreamento.

10.1.64. A partir dos resultados da consultoria prestada em 1999 pela Fundação Getúlio Vargas – FGV (volume VII), que objetivou avaliar o sistema de custos e qualidade, a APS buscou o aperfeiçoamento da metodologia em utilização, por intermédio da apuração dos custos associados a programas específicos de atendimento a pacientes com patologias semelhantes (fls. 95/121, volume II). Os programas considerados inicialmente para a apuração dos custos foram o Programa do Lesado Medular e o Programa do Lesado Cerebral da Unidade de Brasília. O procedimento adotado consistiu em identificar todos os procedimentos realizados com pacientes pertencentes aos programas citados, a partir de amostra previamente selecionada, calculando o custo médio do tratamento integral prestado a esses pacientes, no período escolhido. No ano de 2000, essa metodologia foi estendida a outros programas por meio da inclusão de novas patologias nos estudos efetuados. Os custos das patologias e pacientes apurados por amostragem passam a retratar os dados da totalidade dos pacientes atendidos nas patologias em estudo.

10.1.64.1. Com o objetivo de auxiliar a interpretação dos dados de custos, são utilizadas algumas estatísticas descritivas, visando conhecer o custo individual médio, mediano, mínimo e máximo e o desvio padrão por patologia.

Avaliação:

10.1.65.As despesas com pessoal e depreciação/amortização estão sendo computadas no cálculo dos custos de cada centro. Os sistemas de coleta e análise de dados relativos à qualidade e aos custos dos serviços referidos foram ajustados para propiciar o pronto atendimento às informações requeridas pelo Contrato em vigor, possibilitando a geração de estatísticas descritivas e, como resultado de aperfeiçoamentos no sistema, a apuração de custos associados a Programas específicos de atendimento a pacientes com patologias semelhantes.

10.1.66. Ante o exposto, entendemos que a obrigação foi cumprida.

Item VII – Apresentar ao Ministério da Saúde e ao Tribunal de Contas da União, em prazos por estes fixados, relatório anual da execução do Contrato e Prestação de Contas relativos ao ano anterior:

-Constatação:

10.1.67. A Associação encaminhou ao Ministério da Saúde e ao Tribunal de Contas da União o Relatório Anual da execução do Contrato relativo ao exercício de 2001 dentro do prazo fixado na Lei n.º 8.246/91 (31 de janeiro), por intermédio dos Ofícios nºs 002/2002-PR/APS e 005/2002-PR/APS, respectivamente (fls. 46 e 49, 126/146, volume II e volume III).

-Avaliação:

10.1.68. Entendemos que a obrigação foi cumprida.

Item VIII – Submeter ao Ministério da Saúde até 30 de outubro de cada ano, proposta de Plano Anual de Trabalho, constituído de metas e indicadores para o ano seguinte:

-Constatação:

10.1.69. A Associação das Pioneiras Sociais apresentou a proposta de Plano de Trabalho para o exercício de 2002 dentro do prazo legal previsto, por meio do Ofício n.º 021/2001 – PR/APS, de 30.10.2001 (fls. 18/26, volume II).

-Avaliação:

10.1.70. Entendemos que a obrigação foi cumprida dentro do prazo fixado.

Item IX – Alimentar o Sistema de Informações Ambulatoriais – SIA e o Sistema de Informações Hospitalares – SIH, ou qualquer outro sistema de informações que venha a substituir os anteriores, nos prazos previstos pela regulamentação dos referidos sistemas.

-Constatação:

10.1.71. O Sistema de Informações Ambulatoriais – SIA/SUS e o Sistema de Informações Hospitalares – SIH/SUS, regulamentados respectivamente pelas Resoluções INAMPS nºs. 228, de 01/08/90 e 227, de 27/07/90, constituem instrumentos estatísticos e gerenciais que permitem, entre outras funções (fls. 65/82, volume I):

a)o acompanhamento das programações físicas e orçamentárias;

b)o acompanhamento das ações de saúde produzidas, gerando instrumentos analíticos de controle e avaliação;

c)a agilização dos procedimentos de pagamento;

d)a agilização dos procedimentos contábeis e de controle orçamentário-financeiro.

10.1.72. Tais sistemas possibilitam ainda o aperfeiçoamento do processo de planejamento e regulação da assistência à saúde, ao disponibilizar informações acerca dos perfis nosológico e epidemiológico da população brasileira, bem como da capacidade instalada e potencial de produção de serviços do conjunto de estabelecimentos de saúde do País.

10.1.73. Considerando, por um lado, a necessidade de incorporar, ao banco de dados do SUS, as informações relativas aos atendimentos prestados pelos hospitais da Rede Sarah - como instrumento de supervisão dos repasses dos recursos e avaliação dos resultados alcançados - e, por outro, as especificidades do atendimento de referência especializada oferecido pela Rede, e a conseqüente necessidade de adequar os Sistemas de Informações de modo a poderem efetuar o registro dos serviços realizados, a Secretaria de Assistência à Saúde expediu as Portarias nºs. 298, de 12/08/2000 (fls. 84/85, volume I) e 469, de 13/12/2000 (fl. 112, volume I).

10.1.73.1. Por meio da Portaria n.º 298, de 21/08/2000 (fls. 84/85, volume I), a SAS estabeleceu que os hospitais vinculados à APS são órgãos emissores de Autorização de Internações Hospitalares – AIH e de Autorização de Procedimentos de Alta Complexidade – APAC, nas áreas de ortopedia, oncologia, neurocirurgia e epilepsia, estendendo-se aos serviços relativos à Unidade de Terapia Intensiva e atendimentos prestados a pacientes sob cuidados prolongados, nas especialidades atendidas pelos hospitais da Rede (arts. 1º e 3º).

(...)

10.1.73.2. Mediante a Portaria n.º 469/2000, a SAS fez incluir na tabela de Atividade Profissional do SIA/SUS, o código 99 – Profissional de Reabilitação (art. 1º) e, na Tabela de Procedimentos do SIA/SUS, o Grupo 40.000.00-1 – Procedimentos Específicos para Reabilitação, incorporando, assim, procedimentos realizados pela APS antes não previstos nas tabelas do sistema.

10.1.74. Conforme o Relatório de Acompanhamento e Avaliação da Comissão designada pela Portaria n.º 319/2001, a Associação efetuou o registro de 100% dos procedimentos realizados previstos nos sistemas SIA e SUS, por meio das Secretarias de Saúde locais. Ressaltou, todavia, que determinados procedimentos não foram registrados, ante a ausência de previsão nas tabelas daqueles sistemas (fl. 227, volume I). Em decorrência desse fato, existiriam diferenças entre a produção de serviços apresentada pela APS, para efeito do cumprimento do item 1.1, do Plano de Trabalho, e os registros constantes dos sistemas do SUS. Na ocasião, a referida Comissão recomendou a realização de reunião técnica entre o MS e a APS com o objetivo de aperfeiçoar e ajustar os sistemas.

(...)

10.1.75. De forma a eliminar as divergências existentes entre a produção e os registros realizados nos sistemas de informação do SUS, propiciando um melhor acompanhamento da execução do contrato, entendeu o Ministério que deveriam ser promovidas alterações na terminologia utilizada para descrição das metas assistenciais constante do item 1.1 do Plano de Trabalho, sendo, para tanto, designada Comissão, mediante a Portaria nº 2.260/GM, de 12/12/91 (fl. 161, volume I e fl. 17, volume II).

10.1.76. A Associação manifestou-se contrariamente à mudança pretendida, solicitando, mediante a CE n.º 1.586/2001-PR/APS, de 18/12/2001, que os dados relativos à produção de serviços de saúde continuassem baseados na metodologia desenvolvida pela Rede, por considerá-la mais adequada (fls. 173/175, volume I).

10.1.77. Tendo em vista que o novo Plano de Trabalho deveria ser publicado ainda em 2001, e considerando o tempo necessário para promoção das mudanças pretendidas, o Ministério da Saúde, por intermédio da Comissão designada pela Portaria GM/MS n.º 2.260, de 12/12/2001, decidiu, para o exercício de 2002, alterar apenas as metas, e não a terminologia utilizada. Ficou ainda acertado que, durante o exercício de 2002, a SAS e a APS deverão realizar as adequações requeridas, que passarão a vigorar a partir do exercício de 2003.

10.1.78. Questionada acerca das providências adotadas, a APS informou que, para solucionar o problema e possibilitar a manutenção das características dos serviços prestados pela Rede, foram elaboradas tabelas de conversão informatizadas, atribuindo os códigos do SIA e SIH às atividades profissionais de reabilitação, exames, órteses e próteses e procedimentos cirúrgicos realizados pela Rede, criando um sistema paralelo que gera, para o SIA, o Boletim de Produção Ambulatorial e as Autorizações de Procedimentos de Alta Complexidade, e, para o SIH, as Autorizações de Internações Hospitalares (fl. 50, volume II).

-Avaliação:

10.1.79. Considerando que o problema foi detectado pela Comissão designada pela Portaria GM/MS n.º 319/2001 - a quem cabe realizar o acompanhamento e a avaliação do cumprimento do Contrato – e que o relatório de acompanhamento semestral tem prazo de elaboração previsto para até 30/08, propomos que seja determinado ao Ministério da Saúde que faça constar do referido documento informações acerca das efetivas providências adotadas com fins de adequação da terminologia empregada no item 1.1 do Plano de Trabalho ao sistemas de informação do SUS (SIA e SIH).

Item X – Alimentar o Banco de Preços do Ministério da Saúde com informações de sua área de atuação, nos prazos previstos na regulamentação do sistema:

-Constatações:

-Sobre o Banco de Preços:

10.1.80. Consoante pesquisa efetuada junto à página do Ministério da Saúde, o Banco de Preços em Saúde – BPS, sistema concebido em abril de 1998, foi desenvolvido com o objetivo de proporcionar maior transparência no uso dos recursos públicos do SUS e oferecer ao mercado um novo instrumento regulador de preços de medicamentos e outros insumos da área da saúde (fls. 178/211, volume II).

(...)

10.1.85.Constituindo-se em sistema de consulta pública via internet, o Banco de Preços, além de disponibilizar os dados completos das compras realizadas pelas instituições cadastradas, permite a comparação entre os preços unitários dos produtos.

(...)

-quanto ao cumprimento da obrigação contratual pela APS:

10.1.87.Consoante os Relatórios da Comissão de Acompanhamento e Avaliação (fls. 18 e 33, volume I), a APS tem alimentado, nos prazos previstos, o Banco de Preços do Ministério da Saúde. Como salientado pela Associação, as compras programadas são registradas na medida em que a primeira nota fiscal de entrada da respectiva Autorização de Fornecimento é recebida e registrada pelo almoxarifado. São prestadas as seguintes informações: materiais adquiridos, data e número da primeira nota fiscal de entrada, período/vigência, quantidade, preço unitário, modalidade de compra, marca e fornecedor (fl. 52, volume II).

10.1.88. Consultada a página na internet referente ao Banco de Preços, logramos identificar que a Associação das Pioneiras Sociais encontra-se devidamente cadastrada no sistema (fls. 178/180, volume II), na especialidade 'ortopedia'. Verificamos, ainda, que a Associação vem efetuando os registros relativos aos medicamentos adquiridos, conforme pode ser constatado às fls. 181/186, volume II, onde estão registradas as compras mais recentes por medicamento. Merece ser ressaltado que em amostra selecionada, observa-se que os preços unitários pagos pela Rede Sarah têm figurado entre os menores valores registrados.

10.1.89. Promovida, no entanto, pesquisa acerca dos dados consignados nos demais grupos, quais sejam 'material médico-hospitalar' e 'gases medicinais', não localizamos registros da Rede Sarah. A Associação foi questionada a respeito, esclarecendo que a Área de Recursos Materiais está trabalhando para compatibilizar as especificações dos materiais utilizados pela APS visando seu cadastramento no respectivo Banco, em consonância com a orientação do Ministério (fl. 214, volume II).

-Avaliação:

10.1.90. Ante o exposto, entendemos que a obrigação foi parcialmente cumprida, devendo ser recomendado ao Ministério da Saúde que faça constar do próximo Relatório da Comissão de Acompanhamento e Avaliação se houve o efetivo registro no Banco de Preços de dados sobre as aquisições efetuadas pela Rede Sarah dentro dos grupos 'material médico-hospitalar' e 'gases medicinais'.

Item XI – Informar, semestralmente, ao Ministério da Saúde o número de funcionários em atividade, por categoria profissional: médicos, profissionais de nível superior, médio e básico:

-Constatação:

10.1.91.Os dados referentes ao número de funcionários existente no 1º semestre de 2001 foram informados mediante o CE n.º 980/2001-PR/APS, de 31/07/2001. As informações relativas a dezembro de 2001 foram prestadas por meio do Ofício n.º 006/2002-PR/APS, de 31/01/2002 (fls. 53/56, volume II).

10.1.92. Consoante o Ministério da Saúde, essas informações são relevantes para o acompanhamento da expansão ou retração do quadro de pessoal da Rede, considerando as possíveis influências no atingimento das metas pactuadas.

Item XII – Implantar Programa de Humanização do atendimento ao usuário em suas Unidades:

- Constatação:

10.1.93. O Programa de Humanização do Atendimento ao Usuário nas Unidades da Rede Sarah foi implantado mediante a CI n° 013/2000 – PR/APS, de 01/11/2000 (fls. 63/65, volume II).

10.1.94.Questionamos a APS acerca da existência de manual ou normativo a respeito, bem como estudos sobre os resultados alcançados com o programa. Em resposta, foram prestadas as informações às fls.174/175, volume II.

10.1.95.Conforme esclarecido, o Programa de Humanização da Rede Sarah tem por finalidade estudar e buscar alternativas que possam facilitar, favorecer e garantir o oferecimento de um serviço humanizado, de qualidade técnica e de respeito aos pacientes. Para alcançar esse objetivo, o projeto desenvolve ações em três diferentes dimensões: a humanização do atendimento ao paciente, a humanização das condições de trabalho e o atendimento à instituição hospitalar, nas suas necessidades básicas administrativas, físicas e humanas

(...)

10.1.98.Questionado a respeito da existência de estudos sobre os efeitos da implantação do Programa na Rede Sarah, fomos informados que, até o momento, o Ministério entende não haver necessidade de promover pesquisas ou trabalhos específicos para avaliar melhorias no Sarah decorrentes do Programa, uma vez que as pesquisas de opinião recebidas por meio do Sistema de Cartas e do Programa Nacional de Avaliação dos Serviços Hospitalares apontam os estabelecimentos da Rede como os melhores do País em questões ligadas à humanização do atendimento (fls. 189/190, volume I).

-Avaliação:

10.1.99. Entendemos que a obrigação foi cumprida. Não obstante, considerando os fatos apontados, entendemos que deva ser determinado à Associação que, tão logo concluídas as análises acerca dos benefícios decorrentes da implantação do Programa de Humanização no âmbito da Rede Sarah, sejam os resultados apresentados ao Tribunal para conhecimento por ocasião das próximas contas da entidade.

Item XIII – Constituir Auditoria Interna:

-Constatação:

10.1.100. A Auditoria Interna está implantada e em funcionamento. Às fls. 67/89, volume II, consta relatório contendo todas as atividades realizadas pela área de controle interno da APS no exercício de 2001 e no período de 01/01 a 19/06/2002.

-Avaliação:

10.1.101. Entendemos que a obrigação foi cumprida.

11. Das Obrigações Contratuais do Ministério da Saúde:

11.1.Consoante exposto no item 6.4 do presente Relatório, as obrigações do Ministério da Saúde encontram-se definidas na Subcláusula Primeira, da Cláusula Terceira – Das Obrigações, sendo subdivididas por itens, os quais serão analisados a seguir. Agrupamos os itens III, IV e VI, tendo em vista estarem tais obrigações relacionadas entre si.

Item I – Avaliar com vistas à aprovação, o Plano de Trabalho da Associação das Pioneiras Sociais para o exercício seguinte:

-Constatação:

11.1.1.Em 12/12/2001, por intermédio da Portaria n.º 2.260/GM/MS, foi designada Comissão constituída por membros do MS e da APS, com o objetivo de rever as metas do Plano de Trabalho do Contrato de Gestão, a partir da proposta apresentada pela Associação, em 31/10/2001, para o exercício de 2002, bem como adequar a descrição das metas assistenciais às terminologias empregadas nos Sistemas de Informações do SUS.

11.1.2.Consoante apontado no item 10.1.71, do presente Relatório e à fl. 161, volume I, os trabalhos realizados pelo Ministério centraram-se nas recomendações da Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato (designada pela Portaria n.º 319/2001) relativas ao fornecimento dos dados dos Sistemas de Informações Ambulatoriais e Hospitalares. Foram promovidas reuniões técnicas entre o Ministério da Saúde e a APS, objetivando aperfeiçoar e ajustar os sistemas já para o Plano de Trabalho de 2002.

11.1.3.Como já salientado anteriormente, após ponderações apresentadas pela APS, e considerando a exiguidade de tempo, ante a necessidade de publicação do novo Plano ainda no exercício de 2001, decidiu aquela Comissão alterar, para 2002, apenas as metas, e não a terminologia utilizada (fl. 177, volume I). Não foram apresentados, todavia, atas das reuniões ou pareceres técnicos apontando os critérios empregados na pactuação das novas metas, à exceção do Relatório de Acompanhamento e Avaliação relativo ao 1º semestre/2001, que apenas sugeriu a possibilidade de ampliação das metas para 2002, a partir dos resultados alcançados até então, não apresentando estudos ou cálculos de tendência dos indicadores, que poderiam servir de referência na negociação dos valores fixados para o corrente ano.

-Avaliação:

11.1.4.Efetuada comparação entre a proposta entregue pela APS e o Plano de Trabalho para o exercício de 2002, verifica-se que ela foi quase que integralmente acolhida, à exceção das metas definidas para a Unidade de Fortaleza, em relação às quais foram efetuadas alterações especificamente nos seguintes itens: Consultas Médicas (consta da proposta 12.000, enquanto o Plano de Trabalho prevê 7.000), Hemoterapia (consta da proposta 50, enquanto o Plano de Trabalho não prevê meta), Ressonância Magnética (consta da proposta 600, enquanto o Plano de Trabalho prevê 400), Lesado Cerebral (consta da proposta 100, enquanto o Plano de Trabalho prevê 130), e Ortopedia e Reabilitação/Pediatria (consta da proposta 100, enquanto o Plano de Trabalho prevê 250).

11.1.5.No quadro a seguir verifica-se que, nas duas primeiras áreas, houve uma redução da meta em relação ao quantitativo proposto pela APS, enquanto nas duas últimas foi promovido um aumento expressivo. Para a Hemoterapia não foi fixada meta no Plano de Trabalho:

Meta Anual para a Unidade de Fortaleza	Consultas Médicas	Hemoterapia	Ressonância Magnética	Lesado Cerebral	Ortopedia e Reabilitação/ Pediatria
Exercício de 2002					
Proposta da APS (a)	12.000	50	600	100	100
Plano de Trabalho (b)	7.000	-	400	130	250
% (b/a)	58%	-	67%	130%	250%
Diferença %	-42%	-	-33%	30%	150%

Fontes: Planos de Trabalho para 2002 - Anexo do Contrato de Gestão; Proposta de Plano de Trabalho para 2002 elaborado pela APS.

11.1.6.Destarte, podemos concluir que o Plano de Trabalho para o exercício de 2002 quase não difere da proposta da APS. Entendemos que, de sorte a possibilitar uma análise mais acurada da proposta pelo Ministério - com a definição de metas adequadas à real capacidade de atendimento da Rede - e tornar mais claros os critérios utilizados na negociação das metas anuais, faz-se necessário recomendar ao Ministério da Saúde que:

a) o Relatório Parcial da Comissão de Acompanhamento e Avaliação aponte tendência quanto ao cumprimento das metas, indicando o percentual de atendimento esperado no ano, com base no desempenho observado no 1º semestre e no ano anterior;

b) a Comissão de Revisão seja designada tão logo seja recebida a proposta encaminhada pela APS, de forma a disponibilizar o tempo necessário à proposição e realização das alterações julgadas necessárias;

c) todas as reuniões realizadas sejam consignadas em atas, de forma a manter registro formal das discussões ocorridas e das negociações promovidas nesses encontros.

Item II – Habilitar os Hospitais vinculados à Associação das Pioneiras Sociais a serem órgãos emissores de Autorização de Internações Hospitalares e de Autorização de Procedimentos de Alta Complexidade, sem geração de créditos:

-Constatação:

11.1.7. Consoante já apontado no item 10.1.71, do presente Relatório, o Ministério da Saúde habilitou os Hospitais da Rede Sarah a serem órgãos emissores de AIH e de APAC, sem geração de créditos, mediante a PT/MS/SAS n° 298, de 21/08/2000 (fls. 205/206, volume I)

-Avaliação:

11.1.8. Entendemos que a obrigação foi cumprida.

Item III – Acompanhar, sistematicamente, a execução do Plano de Trabalho, a ser desenvolvido pela Rede Sarah de Hospitais do Aparelho Locomotor;

Item IV – Promover o acompanhamento sistemático dos resultados obtidos pela Associação, indicando os ajustes que, de comum acordo, devam ser implementados, para assegurar a consecução do Contrato; e

Item VI – Emitir parecer conclusivo sobre o relatório anual relativo à execução do Contrato de Gestão, comparando as metas estabelecidas com os resultados alcançados e a compatibilidade com o Plano de Trabalho, encaminhando-o ao Tribunal de Contas da União nos termos do inciso XIII, da Lei nº 8.246/91:

-Constatações:

11.1.9. Consoante informações prestadas pelo Ministério da Saúde, às fls. 188/189 e 203, volume I, o acompanhamento do Plano de Trabalho referente ao Contrato de Gestão firmado com a APS é realizado:

a) no que concerne à avaliação dos resultados assistenciais, por intermédio da análise das informações contidas nos Bancos de Dados do SIA e do SIH, à semelhança do ocorrido com os demais hospitais integrantes do SUS, estando o repasse dos recursos financeiros do Fundo Nacional de Saúde à APS vinculado ao cumprimento dos quatro objetivos contratuais;

b) no que se refere à supervisão da execução dos objetivos, metas e indicadores acordados no Contrato, por meio da Comissão de Acompanhamento e Avaliação instituída pela Portaria n° 319/2001 e designada pela Portaria n° 951, de 27/06/2001, que é coordenada pelo Ministério da Saúde.

11.1.9.1. A Comissão de Acompanhamento e Avaliação elaborou dois Relatórios, sendo o primeiro relativo ao 1º Semestre de 2001 (fls. 220/231, volume I), e o segundo referente ao exercício de 2001 como um todo (fls. 235/246, volume I). O primeiro documento, que não apresenta data, foi encaminhado ao Gabinete do Ministro da Saúde, em 08/04/2002, e o segundo, datado de 31/03/2002, foi remetido em 08/05/2002 (fls. 204, 218 e 233/234, volume I).

-Avaliação:

-quanto à supervisão realizada pela Comissão instituída pela Portaria nº 319/2001:

11.1.10. Considerando que, nos termos da Subcláusula Quinta, da Cláusula Oitava do Contrato de Gestão, a Comissão tem como data limite para entrega do relatório parcial o dia 30/08 de cada ano, verifica-se que o primeiro relatório foi entregue com grande defasagem de tempo.

11.1.10.1. Depreende-se da documentação acostada às fls. 211/215, volume I, que, em outubro, foram empreendidas reuniões entre os membros da Comissão de sorte a ainda traçar a estratégia de acompanhamento do Contrato. Saliente-se que, nesse mesmo mês, a APS apresentou o Plano de Trabalho para 2002, não sendo possível precisar se a Comissão de Avaliação já havia emitido algum pronunciamento conclusivo a respeito do cumprimento do Contrato, de modo a orientar a definição das novas metas, haja vista o Relatório Parcial não estar datado.

11.1.10.2. De qualquer forma, consoante o Relato da visita/reunião realizada no Sarah/Brasília, em 23/10/2001, já haviam sido constatados os problemas referentes à incompatilidade entre os bancos de dados do Sarah e do SUS – sendo o fato objeto de posterior recomendação no Relatório Parcial, à fl. 230, volume I - bem como teria sido verificada a necessidade de revisão das metas, aproximando-as da real capacidade de atendimento da Rede (fl. 213, volume I).

11.1.11. O Relatório Parcial analisou de forma superficial o cumprimento das obrigações pactuadas pela APS na Subcláusula Segunda, da Cláusula Terceira do Contrato – tendo, inclusive, afirmado terem sido atendidas solicitações do MS previstas nos itens III, IV e VI, para os quais, conforme já analisado no item 10.1.55 do presente Relatório, não ocorreram demandas. Contudo, quanto ao cumprimento das metas pactuadas, foi realizada uma verificação mais detalhada, fazendo consignar possíveis causas para a superação ou não atingimento dos valores fixados, ao tempo que recomendou que as metas fossem aumentadas no Plano de Trabalho para 2002. Não foram, todavia, indicadas tendências de comportamento dos indicadores, de sorte a orientar os trabalhos de apreciação da proposta de Plano de Trabalho apresentada pela APS.

11.1.12. No Relatório Anual, às fls. 235/246, volume I, a Comissão manteve a superficialidade no que concerne à análise do cumprimento das obrigações. A apreciação dos indicadores foi acrescida de informações relativas aos fatos ocorridos no 2º semestre/2001, bem como dos percentuais propostos pela Associação para ampliação das metas em 2002. Não houve manifestação explícita acerca da adequabilidade dos valores propostos, todavia, ao final do Relatório a Comissão concluiu:

'... a Comissão julga oportuno que as metas do novo Plano de Trabalho contemplem a nova realidade operacional, conforme previsto no Plano de Trabalho de 2002.'

11.1.13. Ante tais considerações, entendemos que aplica-se, ao caso, a determinação proposta no item 11.1.6 (alínea 'a'), bem como cabe recomendar ao Ministério que:

a) sejam observados fielmente os prazos de avaliação definidos no Contrato de Gestão, de forma a permitir seu acompanhamento tempestivo;

b) todas as reuniões realizadas pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação sejam consignadas em atas, de forma a manter o registro dos trabalhos desenvolvidos.

11.1.14. Consideramos ainda pertinente recomendar ao Ministério que os membros da Comissão de Acompanhamento e Avaliação participem ativamente da apreciação da proposta de Plano de Trabalho apresentada anualmente pela Associação, fornecendo subsídios para a definição de metas adequadas à real capacidade de atendimento da Rede Sarah.

-quanto ao acompanhamento realizado via sistemas SIA e SIH do SUS:

11.1.15. Conforme visto no item 10.1.71 deste Relatório, não existe ainda plena compatibilidade entre o banco de dados do Sarah e os sistemas de informação do SUS, de sorte que alguns procedimentos realizados pela Rede não são ainda registrados naqueles sistemas, fragilizando, portanto, esse método de avaliação e acompanhamento.

11.1.16. Entendemos que, no caso, aplica-se a recomendação já proposta no item 10.1.79, retro.

Item V – Acompanhar a administração dos bens cedidos à Associação, mantendo atualizado o sistema de controle patrimonial:

-Avaliação:

11.1.17. Tendo em vista não terem sido prestados esclarecimentos a respeito (fl. 204, volume I), não foi possível verificar o cumprimento da obrigação. Sendo assim, entendemos que deva ser determinado ao Ministério da Saúde que apresente ao Tribunal informações sobre o efetivo acompanhamento da administração dos bens cedidos à Associação, nos termos do item V, da Subcláusula Primeira, da Cláusula Terceira do Contrato de Gestão.

12.Da avaliação do Contrato de Gestão objetivando verificar sua adequabilidade às determinações exaradas na Decisão nº 102/99 – TCU – Plenário:

'Item 8.1. determinar ao Ministro de Estado da Saúde e à direção da Associação das Pioneiras Sociais - APS que, doravante, na renovação do contrato de gestão, firmado entre a União e a APS, deverá ser observada a condicionante contida no inciso XIV, do art. 3º, da Lei n.º 8.246/91, ou seja, a renovação somente deverá ser feita se a avaliação final da execução do plano plurianual demonstrar a consecução dos objetivos preestabelecidos.'

-Constatação:

12.1.Consoante a Cláusula Décima – Da Vigência e das Alterações Contratuais, o novo Contrato de Gestão vigorará pelo prazo de cinco anos, a contar de 1º de janeiro de 2001, podendo ser renovado após avaliação do Ministério e do Tribunal de Contas da União, demonstrando a consecução dos objetivos e das metas estabelecidas.

-Avaliação:

12.2.Entendemos que com o disposto na Cláusula Décima do Contrato a determinação foi atendida.

'Item 8.2. determinar, ainda, ao Ministro de Estado da Saúde que adote providências com vistas ao fiel cumprimento do prazo estipulado no inciso XIII, do art. 3º, da Lei n.º 8.246/91, para remessa a este Tribunal do parecer sobre o relatório circunstanciado sobre o cumprimento do contrato de gestão, que a Associação das Pioneiras Sociais deverá apresentar ao Ministério até 31 de janeiro de cada ano.'

-Constatação:

12.3. Conforme já apontado no item 10.1.67 deste Relatório, a APS remeteu, ao Ministério e ao Tribunal, relatório anual da execução do Contrato dentro do prazo estabelecido na Lei nº 8.246/91 (31 de janeiro).

12.4. O Ministério, por sua vez, apresentou, em 25/04/2002, por meio do Ofício nº 800/GM (fls. 248/261, volume I), cópia do Relatório nº 01/01, relativo à avaliação parcial do Contrato de Gestão. Portanto, não houve observância ao prazo estabelecido no inciso XIII do art. 3º da Lei n.º 8.246/91 e também não foi encaminhado documento contendo análise integral do exercício de 2001.

-Avaliação:

12.5. A avaliação do Contrato tem sido feita exclusivamente pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação, instituída pela Portaria nº 319/GM/MS. Essa Comissão, nos termos da Subcláusula Sexta, da Cláusula Oitava do Contrato, tem até o dia 30/03 de cada exercício para encaminhar o relatório analítico final sobre a sua execução, data, portanto, posterior ao prazo de remessa fixado na Lei n.º 8.246/91 (dia 1º ou 02/03, conforme o número de dias do mês de fevereiro).

12.6. Portanto, ainda que tivesse observado o prazo legal, o Ministério não poderia remeter relatório contendo análise integral do Contrato, tendo em vista as condições nele estabelecidas.

12.7. As soluções que se afiguram possíveis no caso seriam:

a) o Ministério designar nova Comissão com o fim específico de elaborar parecer sobre o relatório apresentado pela APS, sendo os trabalhos subsidiados pelos levantamentos realizados pela Comissão instituída pela Portaria nº 319/2001; ou

b) alterar o prazo definido no Contrato para conclusão do relatório analítico final, adequando-o ao estabelecido na Lei nº 8.246/91, alternativa esta que nos parece mais conveniente.

12.8.Ante o exposto, consideramos necessário recomendar ao Ministério que promova alteração na Subcláusula Sexta, da Cláusula Oitava do Contrato de Gestão, de forma a adequar o prazo de conclusão do relatório analítico final ao estabelecido no inciso XIII, do art. 3º, da Lei nº 8.246/91.

'Item 8.3. recomendar ao Ministro de Estado da Saúde a adoção de medidas no sentido de que, quando da fixação negociada do conjunto de indicadores relevantes a serem utilizados na avaliação de desempenho da execução de contratos de gestão no âmbito daquele Ministério, em especial no que se refere ao contrato de que trata a Lei n.º 8.246/91, os responsáveis daquele Ministério atentem para a viabilidade de serem tomadas as seguintes medidas:

a) elaboração de estudo sobre a adoção de índices e pesos para cada um dos indicadores de desempenho, de modo a aperfeiçoar a avaliação do grau de realização das metas fixadas e permitir maior influência das áreas de atividade mais relevantes no resultado final da análise de desempenho;'

-Constatação:

12.9.No Plano de Trabalho (fls. 11/14 e 43/45, volume I) foram estabelecidos indicadores, considerando os objetivos definidos no Contrato de Gestão. Para esses indicadores, foram definidas metas, as quais foram objeto de análise nos itens 10.1.3 a 10.1.54 do presente Relatório.

-Avaliação:

12.10. Embora tenham sido definidas metas para os indicadores, o que possibilitou a avaliação do desempenho da Rede, não foram estabelecidos pesos, de forma a atribuir maior influência às áreas de atividade mais relevantes no resultado final da análise.

12.10.1. Considerando, todavia, a relevância de todos os objetivos definidos no novo Contrato e a inter-relação existente entre eles, julgamos que a atribuição de pesos, no momento, resta desnecessária. Entendemos que, quando da renovação do atual Contrato, o que ocorrerá em 2005, deva ser verificada a oportunidade da adoção dessa medida.

'b) estabelecimento de indicadores e padrões a serem obedecidos quanto à remuneração e vantagens de qualquer natureza atribuíveis aos empregados da Entidade e aos seus diretores;'

-Constatação:

12.11. Não houve estabelecimento de indicadores e padrões de remuneração e vantagens para os empregados da Rede Sarah e seus diretores no novo Contrato de Gestão.

12.12. Sobre essa matéria, a Subcláusula Segunda, da Cláusula Quinta, do Contrato, confere à Diretoria da Associação poderes para fixar os níveis de remuneração para o pessoal por ela contratado em padrões compatíveis com os respectivos mercados de trabalho, segundo o grau de qualificação exigido e os setores de especialização profissional.

12.13. Conforme alegado pelo Ministério da Saúde, em consonância com o disposto na Lei n° 8.246/91 (inciso IX, do art. 3º), foi assegurado à diretoria da APS autonomia para gestão de seu pessoal, não constando qualquer atuação do Ministério nessa questão (fl. 189, volume I).

12.14. Os parâmetros utilizados para a fixação dos níveis de remuneração foram informados pela APS, às fls. 30 do vol. III, consistindo de:

a)elaboração de pesquisa salarial periódica e acompanhamento das alterações;

b)manutenção da remuneração dos profissionais em padrão equivalente ao 3º quartil apurado na pesquisa;

c)análise e acompanhamento das especificações dos cargos e da evolução dos correspondentes perfis profissiográficos e

d)acompanhamento e avaliação do desenvolvimento profissional e comparação com indicadores dos respectivos mercados de trabalho.

-Avaliação:

12.15. Questionada a respeito da existência de dados demonstrando a compatibilidade dos salários da APS com os de mercado por categoria profissional, a APS não apresentou documentos comparativos ou pesquisas efetuadas.

12.16. Alegou basicamente que, desde o início de suas atividades, vem realizando pesquisas salariais de forma a atender o disposto na Lei. Todavia, a coleta de dados e a comparação dos níveis de remuneração com situações similares seriam dificultadas por diversos fatores, destacando-se, entre eles, a dedicação exclusiva, a carga horária integral, o grau de qualificação dos profissionais e a unicidade da Instituição (fl. 173 do vol. II).

12.17. Diante dessa situação, a APS procuraria manter a estrutura de remuneração existente - basicamente originária do quadro da Fundação das Pioneiras Sociais, extinta pelo Decreto 370/91 – com alterações pontuais, de forma a evitar perdas, por razões remuneratórias, no quadro de profissionais da Rede.

12.18. Ciente dos problemas existentes, informou a APS que pretende rever a estrutura atual, mediante trabalho de atualização da descrição e da estrutura dos cargos, além de aperfeiçoar os critérios de coleta e buscar outros tipos de indicadores que possam vir a trazer melhores resultados.

12.19. Ante o exposto, entendemos que deva ser determinado à APS que, estando concluídos os trabalhos de revisão da estrutura remuneratória dos profissionais do quadro, sejam os resultados alcançados informados ao TCU nas próximas contas.

'c) fixação de metas físico-financeiras relativas à produção de serviços e aumento da capacidade instalada (expansão da rede), permitindo planejamento de investimento e despesas de custeio, bem como a criação de um instrumento de programação financeira a ser submetido periodicamente ao Ministério da Saúde pela entidade contratada;'

-Constatação:

12.20.A par dos objetivos estabelecidos no Contrato, foram definidos indicadores e fixadas metas relativas à produção dos serviços, os quais estão inseridos nos subitens 1.1 a 1.6 do Plano de Trabalho constante do Anexo I.

12.21. Quanto à expansão da rede, não houve fixação de metas. Conforme a Subcláusula Primeira, da Cláusula Quarta do Contrato de Gestão, a ampliação da rede física assistencial da APS, independente da fonte de recursos, fica submetida à análise e aprovação do MS (fls. 6 e 161, volume I).

12.21.1. Conforme informado em entrevista com o Sr. Eloy Corazza, Diretor Tesoureiro da APS, as decisões quanto à ampliação da Rede Sarah são de iniciativa exclusiva do Ministério da Saúde (vide fl. 29, do volume III).

-Avaliação:

12.22. Não obstante a ausência de metas fixadas para o exercício de 2001, relativas à expansão da rede assistencial do Sarah, o Ministério da Saúde autorizou, mediante o Ofício MS/SE/GAB n.º 946, de 30/05/2001, a construção do Sarah/Rio, concluído no 2º semestre do mesmo ano.

12.23. Considerando o montante de recursos envolvidos na construção de novas unidades hospitalares, bem como a necessidade de se promover o prévio planejamento dos investimentos, entendemos que deva ser determinado ao MS e à APS que, quando da elaboração dos Planos de Trabalho anuais, seja prevista a realização dessas obras, bem como a despesa esperada, de forma a permitir seu acompanhamento e avaliação.

'd) fixação de metas quantificadas a serem atingidas anualmente pela entidade contratada com relação aos programas de execução continuada previstos no plano operacional do contrato de gestão;'

-Avaliação:

12.24.Aplicam-se as observações tecidas no item 'a', retro, bem como a análise efetuada nos itens 10.1.3 a 10.1.54 do presente Relatório, com a proposta de recomendar ao Ministério da Saúde que, quando da pactuação das metas anuais, procure considerar adequadamente o impacto esperado de fatores que afetem a capacidade de atendimento da Rede Sarah durante a vigência do Plano de Trabalho – realização de melhorias tecnológicas, aquisição de equipamentos e aumento do número de profissionais – de forma a quantificar as metas de acordo com as reais possibilidades de atendimento (item 10.1.54) , bem como o desempenho da entidade no período anterior (itens 10.1.25 e 10.1.11);

'e) revisão dos indicadores e metas utilizados na avaliação da execução dos contratos de gestão, adequando-os periodicamente a alterações significativas das condições vigentes quando da sua assinatura, mediante repactuação dos índices a serem alcançados, de modo que estes possam efetivamente servir à aferição do desempenho da entidade contratada;'

-Avaliação:

12.25. Aplica-se a análise efetuada no item 12.24. do presente Relatório.

'f) elaboração de diagnóstico das atividades a serem administradas por meio de contrato de gestão, com o objetivo de subsidiar a definição de indicadores e o acordo sobre os respectivos índices que servirão de parâmetros para a avaliação da execução do contrato;'

-Avaliação:

12.26. Aplica-se a análise promovida no item 9 do presente Relatório.

'Item 8.5. determinar ao Diretor-Presidente da Associação das Pioneiras Sociais a adoção de providências no sentido de que:

a) seja fielmente observado o prazo previsto no inciso XII, do art. 3º, da Lei n.º 8.246/91 (31 de janeiro de cada ano) para apresentação ao Ministério da Saúde e a este Tribunal do relatório indicado no citado dispositivo legal;'

-Constatação:

12.27. A APS observou o prazo previsto em lei, apresentando o Relatório Anual da Execução do Contrato de Gestão relativo ao exercício de 2001 ao Ministério da Saúde, por meio do Ofício APS/PR n.º 002, de 31/01/2002, à fl. 46 do vol. II, e a este Tribunal, por meio do Ofício APS/PR n.º 005, de 31/01/2002, à fl. 49 do vol. II.

-Avaliação:

12.28. A determinação foi cumprida.

'b) o Plano Plurianual das atividades da Associação, previsto nos incisos XII e XIV, do dispositivo legal citado no item anterior e no subprograma 1.1.01.03 do Plano Operacional do Contrato de Gestão, contemple, para cada uma das unidades da Rede, as diretrizes, objetivos e metas da administração para os gastos com investimentos e despesas relativas aos programas de execução continuada, devendo as metas ser a tradução quantitativa dos objetivos;'

-Avaliação:

12.29. Aplica-se a análise efetuada nos itens 10.1.3 a 10.1.54 do presente Relatório.

c) sejam os procedimentos administrativos ajustados ao entendimento do Tribunal Superior do Trabalho, firmado em seu Enunciado nº 108, com o objetivo de prevenir a autuação pelo órgão federal de fiscalização do trabalho, a exemplo do ocorrido em 1996 no Hospital do Aparelho Locomotor de Belo Horizonte;

-Constatação:

12.30.A APS estabeleceu 'Contrato Individual de Trabalho', às fls. 60/61 do vol. II, com vistas a ajustar-se ao Enunciado n.º 108 do TST, quanto à elaboração de acordo escrito de compensação de jornada de trabalho por empregado de forma a prevenir contenciosos pelo não pagamento de horas extras quando da prorrogação unilateral de jornada de trabalho.

-Avaliação:

12.31. A determinação foi cumprida.

'd) sejam instituídos registros específicos para os bens pertencentes ao patrimônio da União, sob sua administração, de modo que a parcela de depreciação proveniente desses bens, os quais devem ser previamente reavaliados, passe a ser agregada ao custo dos serviços produzidos;'

- Constatação:

12.32.As despesas com depreciação são incorporadas aos custos totais, conforme exposto no item 10.1.63.

-Avaliação:

12.33. A determinação foi cumprida.

'e) adote providências com vistas a completar a implementação dos subprogramas vinculados ao quarto objetivo previsto no contrato de gestão;'

-Avaliação:

12.34. A questão foi analisada nos item de 10.1.57. a 10.1.65, sendo a deteminação cumprida.

13.CONCLUSÃO:

13.1.Ante o exposto, com fulcro no inciso XIV, do art. 3º, da Lei n.º 8.246/91, no inciso I, do art. 43, da Lei nº 8.443/92 e no inciso II, do art. 194, do Regimento Interno do TCU, propomos:

a) recomendar ao Ministério da Saúde que:

a.1) quando da pactuação das metas anuais, procure considerar adequadamente o impacto esperado de fatores que afetem a capacidade de atendimento da Rede Sarah durante a vigência do Plano de Trabalho – realização de melhorias tecnológicas, aquisição de equipamentos e aumento do número de profissionais – de forma a quantificar as metas de acordo com as reais possibilidades de atendimento (item 10.1.54, do presente Relatório), bem como o desempenho da entidade no período anterior (itens 10.1.25 e 10.1.11, do presente Relatório);

a.2) considerando as denúncias apresentadas por pacientes, no âmbito do Sistema de Cartas aos Usuários - regulamentado pela Portaria 1.137/GM/MS, de 06/10/2000 - sobre cobranças efetuadas em atendimentos realizados nas Unidades de Salvador e Fortaleza, informe sobre os

resultados obtidos, tão logo concluída a averiguação dos fatos pelos gestores locais (item 10.1.43.5 do presente Relatório);

a.3) considerando a capacidade técnica e o avanço tecnológico dos serviços prestados pela Rede Sarah, solicite, sempre que necessário, a prestação de consultoria nas áreas de atuação afetas, de forma a melhor aproveitar o potencial existente, bem como possibilitar a disseminação dos conhecimentos produzidos naqueles nosocômios (item 10.1.56, do presente Relatório);

a.4) faça constar do próximo Relatório de Acompanhamento Semestral, a ser elaborado pela Comissão instituída pela Portaria nº 319/2001, nos termos da Cláusula Oitava do Contrato de Gestão, informações acerca das efetivas providências adotadas com fins de adequação da terminologia empregada no item 1.1 do Plano de Trabalho aos sistemas de informações do SUS (SIA e SIH) (item 10.1.79, do presente Relatório);

a.5) faça constar do próximo Relatório de Acompanhamento Semestral, a ser elaborado pela Comissão instituída pela Portaria nº 319/2001, nos termos da Cláusula Oitava do Contrato de Gestão, se houve o efetivo registro no Banco de Preços dos dados sobre as aquisições efetuadas pela Rede Sarah dentro dos grupos 'material médico-hospitalar' e 'gases medicinais' (item 10.1.90, do presente Relatório);

a.6) o Relatório de Acompanhamento Semestral, a ser elaborado pela Comissão instituída pela Portaria nº 319/2001, nos termos da Cláusula Oitava do Contrato de Gestão, sinalize tendência dos indicadores quanto ao cumprimento das metas, apontando o percentual de atendimento esperado no ano, com base no desempenho observado no 1º semestre e no ano anterior (itens 11.1.6 e 11.1.13 do presente Relatório);

a.7) tão logo recebida a proposta de Plano de Trabalho encaminhada pela APS, seja designada a Comissão de Revisão, de forma a disponibilizar o tempo necessário à proposição e realização das alterações julgadas necessárias (item 11.1.6 do presente Relatório);

a.8) todas as reuniões realizadas pelas Comissões envolvidas na avaliação do Contrato de Gestão e na revisão das metas propostas pela APS a cada exercício, sejam consignadas em atas, de forma a manter o registro formal das discussões ocorridas e das negociações promovidas nesses encontros (item 11.1.6 e 11.1.13 do presente Relatório);

a.9) sejam observados fielmente os prazos de avaliação definidos na Cláusula Oitava, do Contrato de Gestão, possibilitando seu acompanhamento tempestivo (item 11.1.3 do presente Relatório);

a.10) a Comissão de Acompanhamento e Avaliação, instituída pela Portaria nº 319/2001, participe ativamente da apreciação da proposta de Plano de Trabalho apresentada pela APS, fornecendo subsídios para a definição de metas adequadas à real capacidade de atendimento da Rede Sarah (item 11.1.14 do presente Relatório);

a.11) promova alteração na Subcláusula Sexta, da Cláusula Oitava do Contrato de Gestão, de forma a adequar o prazo de conclusão do relatório analítico final ao estabelecido no inciso XIII, do art. 3º, da Lei nº 8.246/91 (item 12.8 do presente Relatório);

a.12) quando da elaboração dos Planos de Trabalhos anuais, seja prevista a eventual construção de novas unidades hospitalares da Rede Sarah, bem como a despesa esperada, de forma a permitir seu acompanhamento e avaliação (item 12.23, do presente Relatório).

b) recomendar à Associação da Pioneiras Sociais que:

b.1) quando da pactuação das metas anuais, procure considerar adequadamente o impacto esperado de fatores que afetem a capacidade de atendimento da Rede Sarah durante a vigência do Plano de Trabalho – realização de melhorias tecnológicas, aquisição de equipamentos e aumento do número de profissionais – de forma a quantificar as metas de acordo com as reais possibilidades de atendimento;

c) determinar à Associação das Pioneiras Sociais que:

c.1) concluídas as análises acerca dos benefícios decorrentes da implantação do Programa de Humanização no âmbito da Rede Sarah, sejam os resultados apresentados ao Tribunal nas próximas contas da entidade (item 10.1.99 do presente Relatório);

c.2) concluídos os trabalhos de revisão da estrutura remuneratória dos profissionais do quadro, sejam os resultados alcançados informados ao TCU nas próximas contas da entidade (item 12.19 do presente Relatório);

c.3) quando da elaboração dos Planos de Trabalhos anuais, seja prevista a eventual construção de novas unidades hospitalares da Rede Sarah, bem como a despesa esperada, de forma a permitir seu acompanhamento e avaliação (item 12.23 do presente Relatório);

d) encaminhar cópias do que vier a ser decidido, bem como do Relatório e Voto que fundamentarem a Decisão, ao Senhor Ministro da Saúde, bem como à Direção Geral da Associação das Pioneiras Sociais, para conhecimento;

e) determinar o arquivamento do processo."

3.A Secretária de Controle Externo se coloca de acordo com a proposta da equipe de auditoria. Sugere apenas a alteração do item "b" supra, adequando-o à figura de determinação.

É o Relatório.

VOTO

O atual Contrato de Gestão celebrado com a Associação das Pioneiras Sociais foi firmado em 14/11/2000 para vigorar por cinco anos a partir de 1º de janeiro de 2001. Em face do disposto no art. 3º, inciso XIV, da Lei nº 8.246/91 ("cabe ao Tribunal de Contas da União fiscalizar a execução do contato de gestão durante o seu desenvolvimento ..."), a presente avaliação se mostra oportuna, permitindo a ação tempestiva desta Corte de Contas.

2.A fiscalização anterior foi realizada em 1997, abrangendo o período de 01/07/1996 a 31/08/1997, resultando na Decisão nº 102/99-Plenário. Naquela oportunidade, chegou-se à conclusão que os objetivos da Associação das Pioneiras Sociais foram em sua maioria cumpridos. Por meio dessa Decisão, o Tribunal fez recomendações e determinações ao Ministério da Saúde e à Associação das Pioneiras Sociais.

3.Agora, nova avaliação é realizada. Desta feita, o trabalho teve por finalidade: a) identificar os critérios utilizados na elaboração do novo Contrato de Gestão e na definição das metas pactuadas; b) avaliar a cumprimento das obrigações fixadas para a Associação das Pioneiras Sociais; c) avaliar o cumprimento das obrigações do Ministério da Saúde; d) verificar o cumprimento das determinações exaradas na Decisão nº 102/99-Plenário.

4.A análise realizada pela unidade técnica está adequada aos objetivos do trabalho, resultando em proposta de recomendações e determinações à entidade e ao Ministério da Saúde, com as quais me coloco de acordo, com as observações que se seguem.

II

5.Destaco inicialmente o cumprimento da quase totalidade das metas fixadas no Contrato de Gestão. O fato demonstra, em primeira análise, a eficácia e o profissionalismo da Associação das Pioneiras Sociais. Não por outra razão, o índice de satisfação do usuário, medido pelos próprios hospitais da Rede Sarah, atingiu 97% em 2001. Além disso, o Hospital Sarah de Brasília recebeu a maior pontuação entre todas as unidades de saúde do país, recebendo o Prêmio de Qualidade Hospitalar 2001 na categoria Destaque Nacional.

6.Por outro lado, a unidade técnica aponta, com propriedade, o conservadorismo das metas pactuadas para os exercícios analisados. Em muitos casos, as metas fixadas para 2001 ficaram abaixo dos resultados alcançados em 1999. Já as metas fixadas para 2002 se situaram acima das estabelecidas para 2001, mas na maioria dos casos abaixo dos resultados alcançados neste último ano. O conservadorismo das metas é comprovado pelo fato de no período de janeiro a maio de 2002, 21,7% dos indicadores já haverem atingido 70% da meta prevista para todo o ano.

7.Desta forma, considero adequada a recomendação para que o Ministério da Saúde e a Associação das Pioneiras Sociais, quando da pactuação das metas anuais, considerem a real capacidade de atendimento da Rede Sarah.

III

8.Destaco ainda o cumprimento da obrigação de manter e aperfeiçoar o sistema de coleta e análise de dados relativos à qualidade e aos custos dos serviços prestados pelos hospitais da Rede Sarah. Essa obrigação, constante do Contrato de Gestão, era a que tinha sofrido a pior avaliação na análise anterior (Decisão nº 102/99-P). Naquela oportunidade o sistema de custos estava ainda em implantação.

9.Ainda quanto ao aspecto custos, merece relevo a constatação da unidade técnica de que os preços pagos pela Rede Sarah figuram, na amostra analisada no Banco de Preços do Ministério da Saúde, entre os menores registrados. O achado corrobora a percepção acerca da eficiência da Associação das Pioneiras Sociais.

IV

10.Em relação ao prazo para apresentação do relatório analítico final, objeto da recomendação proposta no item 13.1, subitem a.11, do relatório da equipe de auditoria, procede a preocupação da unidade técnica. A Associação das Pioneiras Sociais deve prestar contas ao TCU até o dia 31 de janeiro (art. 3º, inciso XII, da Lei nº 8.246/91). O Ministério da Saúde, no prazo de trinta dias, ou seja, até 1º ou 2 de março, deve apresentar à Corte parecer sobre este relatório (inciso XIII, art. 3º, da Lei nº 8.246/91). Por sua vez, a Comissão de Acompanhamento e Avaliação tem até o dia 30 de março para encaminhar ao Ministério da Saúde relatório final sobre a execução do Contrato de Gestão (Subcláusula Sexta da Cláusula Oitava do Contrato de Gestão).

11.Há, portanto, evidente incompatibilidade entre o prazo previsto no Contrato de Gestão e os estabelecidos nos incisos XII e XIII, art. 3º, da Lei nº 8.246/91, conforme noticiado pela unidade técnica. Entretanto, o TC-014.736/2002-0, de minha relatoria, refere-se a estudos desenvolvidos pela Segecex com vistas à regulamentação do Parecer previsto no inc. XIII do art. 3º da referida Lei, e deverá ser trazido à apreciação desta Corte em momento oportuno. Por essa razão, deixo de acolher, neste ponto, a proposta da unidade técnica, para que a questão seja apreciada no processo em referência.

V

12.A Secretária de Controle Externo propõe que a recomendação dirigida à APS no sentido de considerar, quando da pactuação das metas anuais, o impacto de fatores que afetem a capacidade de atendimento da Rede Sarah (item 13, subitem "b") seja feita na forma de determinação.

13.Acolho a observação da Secretária. Todavia, a unidade técnica propõe idêntica recomendação ao Ministério da Saúde (item 13, subitem a.1), razão pela qual propugno que a recomendação proposta também seja feita na forma de determinação.

14.Por fim, não vejo razão em se recomendar ao Ministério da Saúde (item 13, subitem a.12) que, quando da elaboração dos planos de trabalho anuais, preveja a eventual construção de novas unidades hospitalares da Rede Sarah, pela simples razão de que a responsável pela elaboração do plano de trabalho é a Associação das Pioneiras Sociais, nos termos do item VIII, Subcláusula 2ª, Cláusula 3ª, do Contrato de Gestão. A função do Ministério da Saúde é apenas aprovar, após avaliação, o referido plano (inciso I, Subcláusula 1ª, Cláusula 3ª).

15.Conforta verificar como o capítulo Sarah, no serviço público, em geral, e da saúde, em particular, merece continuado louvor e se recomenda, crescentemente, como exemplo. Ainda bem, ainda bem.

Com estas observações, acolho a proposta da unidade técnica e Voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de abril de 2003.

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO N.º 375/2003 - TCU – PLENÁRIO

1. Processo n.º TC – 008.203/2002-6 (com 7 volumes)
2. Grupo I - Classe de Assunto V – Relatório de Auditoria
3. Responsável: Aloysio Campos da Paz Júnior, Diretor-Presidente
4. Entidades: Associação das Pioneiras Sociais e Ministério da Saúde
5. Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 4ª Secex
8. Advogado constituído nos autos: não consta

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizada na Associação das Pioneiras Sociais.

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, ACORDAM em:

9.1. recomendar ao Ministério da Saúde que:

9.1.1. solicite, sempre que necessário, e considerando a capacidade técnica e o avanço tecnológico dos serviços prestados pela Rede Sarah, a prestação de consultoria nas áreas de atuação afetas, de forma a melhor aproveitar o potencial existente, bem como possibilitar a disseminação dos conhecimentos produzidos naqueles hospitais;

9.1.2. faça constar do próximo Relatório de Acompanhamento Semestral, a ser elaborado pela Comissão instituída pela Portaria nº 319/2001, nos termos da Cláusula Oitava do Contrato de Gestão, informações acerca das efetivas providências adotadas com fins de adequação da terminologia empregada no item 1.1 do Plano de Trabalho aos sistemas de informações do SUS (SIA e SIH);

9.1.3. faça constar do próximo Relatório de Acompanhamento Semestral, a ser elaborado pela Comissão instituída pela Portaria nº 319/2001, nos termos da Cláusula Oitava do Contrato de Gestão, se houve o efetivo registro no Banco de Preços dos dados sobre as aquisições efetuadas pela Rede Sarah dentro dos grupos “material médico-hospitalar” e “gases medicinais”;

9.1.4. o Relatório de Acompanhamento Semestral, a ser elaborado pela Comissão instituída pela Portaria n.º 319/2001, nos termos da Cláusula Oitava do Contrato de Gestão, sinalize tendência dos indicadores quanto ao cumprimento das metas, apontando o percentual de atendimento esperado no ano, com base no desempenho observado no 1º semestre e no ano anterior;

9.1.5. tão logo recebida a proposta de Plano de Trabalho encaminhada pela APS, seja designada a Comissão de Revisão, de forma a disponibilizar o tempo necessário à proposição e realização das alterações julgadas necessárias;

9.1.6. sejam consignadas em atas todas as reuniões realizadas pelas Comissões envolvidas na avaliação do Contrato de Gestão e na revisão das metas propostas pela APS a cada exercício, de forma a manter o registro formal das discussões ocorridas e das negociações promovidas nesses encontros;

9.1.7. sejam observados fielmente os prazos de avaliação definidos na Cláusula Oitava, do Contrato de Gestão, possibilitando seu acompanhamento tempestivo;

9.1.8. a Comissão de Acompanhamento e Avaliação, instituída pela Portaria nº 319/2001, participe ativamente da apreciação da proposta de Plano de Trabalho apresentada pela Associação das Pioneiras Sociais, fornecendo subsídios para a definição de metas adequadas à real capacidade de atendimento da Rede Sarah;

9.2. determinar ao Ministério da Saúde que

9.2.1 quando da pactuação das metas anuais, procure considerar adequadamente o impacto esperado de fatores que afetem a capacidade de atendimento da Rede Sarah durante a vigência do Plano de Trabalho – realização de melhorias tecnológicas, aquisição de equipamentos e aumento do número de profissionais – de forma a quantificar as metas de acordo com as reais possibilidades de atendimento, bem como o desempenho da entidade no período anterior;

9.2.2. considerando as denúncias apresentadas por pacientes, no âmbito do Sistema de Cartas aos Usuários - regulamentado pela Portaria 1.137/GM/MS, de 06/10/2000 - sobre cobranças efetuadas em atendimentos realizados nas Unidades de Salvador e Fortaleza, informe sobre os resultados obtidos, tão logo concluída a averiguação dos fatos pelos gestores locais;

9.3. determinar à Associação das Pioneiras Sociais que:

9.3.1. quando da proposição das metas anuais, considere o impacto de fatores que afetem a capacidade de atendimento da Rede Sarah durante a vigência do Plano de Trabalho – realização de melhorias tecnológicas, aquisição de equipamentos e aumento do número de profissionais – de forma a quantificá-las de acordo com a sua real capacidade operacional;

9.3.2. apresente ao Tribunal de Contas da União, nas próximas contas da entidade, os resultados das análises acerca dos benefícios decorrentes da implantação do Programa de Humanização no âmbito da Rede Sarah;

9.3.3. informe ao Tribunal de Contas da União, nas próximas contas da entidade, os resultados alcançados com os trabalhos de revisão da estrutura remuneratória dos profissionais do quadro;

9.3.4. quando da elaboração dos Planos de Trabalhos anuais, seja prevista a eventual construção de novas unidades hospitalares da Rede Sarah, bem como a despesa esperada, de forma a permitir seu acompanhamento e avaliação;

9.4. encaminhar cópia deste Acórdão, assim como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Senhor Ministro da Saúde e à Direção Geral da Associação das Pioneiras Sociais; e

9.5. arquivar o processo.

10. Ata nº 13/2003 – Plenário

11. Data da Sessão: 16/4/2003 – Ordinária

12. Especificação do **quorum:**

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça (Relator), Adylson Motta, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Presidente

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 016.683/2002-3 (com 01 vol.)
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgão: Tribunal Regional Federal da 5ª Região
Interessado: Advocacia Geral da União
Advogado constituído nos autos: não consta

Sumário: Relatório de Auditoria realizada em cumprimento à Decisão nº 739/2002-TCU-Plenário. Ausência de irregularidades com relação ao pagamento de precatórios judiciais efetuados nos exercícios de 2000 e 2001, quanto à atualização dos valores fixados nas sentenças exeqüendas e à obediência à ordem dos precatórios apresentados. Determinações.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Auditoria realizada no Tribunal Regional Federal da 5ª Região, em cumprimento à determinação contida no item 8.2 da Decisão nº 739/2002-TCU-Plenário, adotada em sede de Representação, formulada pela Advocacia Geral da União, *in verbis*:

"8.2. determinar a inclusão no Plano de Auditoria do 2º semestre de 2002 de fiscalização a ser realizada no Tribunal Regional Federal da 5ª Região e no Departamento de Polícia Federal, por equipe de inspeção constituída e supervisionada pela Secretaria-Geral de Controle Externo, com vistas a verificar a regularidade do pagamento de precatórios judiciais efetuados nos exercícios de 2000 e 2001, quanto à atualização dos valores fixados nas sentenças exeqüendas e à obediência à ordem dos precatórios apresentados, com especial ênfase no Processo nº 90.0003711-5;"

2.Como os aludidos trabalhos de auditoria deveriam ser supervisionados pela Segecex, aquela Secretaria designou a ADFIS para a tarefa. Foi solicitada, então, à Secex/PE a elaboração de uma proposta de trabalho, a qual, considerando que o objeto da fiscalização encontrava-se inserto no âmbito do TRF-5ª Região, sugeriu que os trabalhos se limitassem inicialmente àquele órgão. A proposta foi acatada e a fiscalização foi realizada nesses moldes.

3.O relatório de fls. 67/94, em tópicos próprios, aborda o planejamento dos trabalhos, a sistemática utilizada pelo TRF-5ª Região para o pagamento dos precatórios, a metodologia de análise utilizada na auditoria, o exame da regularidade do pagamento do precatório de nº 19.482 (relativo ao processo nº 90.0003711-5), as possíveis causas para os achados de auditoria e as propostas que transcrevo a seguir:

"a) a de que seja determinada auditoria de natureza operacional nos Tribunais Regionais Federais do País, a fim de que tais trabalhos possam subsidiar a ulterior revisão de toda a sistemática de pagamentos de precatórios judiciais ao nível federal, com o objetivo de resgatar o significado da expressão constitucional '***os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.'; ou, alternativamente, julgando o Tribunal haver suficiente evidência nestes autos para suportar a antecipação do mérito sobre a matéria da sistemática de pagamento de precatórios a cargo dos Tribunais Regionais Federais,***

b) determinar ao Conselho Federal da Justiça Federal a imediata normatização e uniformização dos procedimentos de pagamentos de precatórios judiciais em todo o País, nos termos da Constituição, reduzindo, na medida do possível, o espaço de discricionariedade dos Tribunais Regionais Federais na organização e administração dos pagamentos devidos pela Fazenda federal;

c) ao Ministério da Fazenda, para que transfira diretamente à conta única do Tesouro Nacional, administrada pelo TRF os recursos financeiros relativos à execução financeira das dotações orçamentárias dos diversos órgãos e entidades públicas federais;

d)ao Ministério do Planejamento para que totalize o volume de recursos orçamentários federais necessários ao pagamento de precatórios judiciais, de forma a possibilitar ao Ministério da Fazenda e aos respectivos Tribunais Regionais Federais competentes o pagamento dos precatórios judiciais na estrita ordem cronológica de apresentação dos mesmos ao Poder Judiciário Federal;

e) determinar (ou fixar entendimento aplicável) às entidades autárquicas ou fundacionais que cessem, imediatamente, a prática de identificar os credores dos créditos financeiros transferidos para pagamento de precatórios judiciais. Ou, em outras palavras, que não mais repassem valores para o pagamento de precatórios específicos, mas, tão-somente, para pagamentos genéricos, à conta da dotação orçamentária total obtida;

f) que recomende ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região a adoção de um único sistema informatizado para a atualização de valores, de acordo com as diretrizes e índices constantes do Manual de Orientação do Conselho da Justiça Federal, para utilização por todas as Seções Judiciais jurisdicionadas;

g) determinar ao INSS que adote procedimento centralizado de pagamento de precatórios judiciais por região federal, a fim de evitar que precatórios apresentados pela Autarquia a um Tribunal Regional Federal possam vir a ser pagos em desacordo com a ordem cronológica de apresentação dos respectivos requisitórios ao Tribunal;

h) determinar (ou recomendar) às entidades da administração indireta da União que não mais repassem os recursos financeiros destinados ao pagamento de precatórios em datas assistemáticas. No caso do INSS, que esta autarquia não mais efetue tais repasses em datas diferentes, para cada regional;

i) determinar ao Tribunal Regional Federal que efetue o depósito em caução de todos os precatórios que venham a sofrer com a impugnação de erro material ou qualquer outra intercorrência, tal qual a do eventual sobrestamento pelo juiz da execução;

j) determinar ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região que não mais divida os serviços por órgão executado (ou pagador);

k) determinar ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região que implemente sistema informatizado que reduza as vulnerabilidades detectadas no uso do sistema; em particular, que o novo sistema preserve a integridade dos dados constantes das bases de dados, mantendo o registro de todas as operações e seus respectivos usuários. Ainda, que o novo sistema tenha a capacidade de criticar qualquer pagamento que viole a estrita ordem cronológica de apresentação dos processos requisitórios de pagamentos,

l) determinar ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região que, doravante, mantenha os processos de precatórios pagos em arquivo bem organizado e de fácil acesso, a fim de facilitar a consulta pelos credores interessados e pelos órgãos de controle;

m) determinar ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região que elabore rotina informatizada automática de geração da memória do cálculo de atualização de cada valor a pagar dos precatórios judiciais. Adicionalmente, que faça integrar tal memória de cálculo a todos os processos de precatórios pagos, a fim de facilitar o exercício do controle sobre a regularidade dos cálculos de atualização dos valores a pagar;

n) determinar ao Controle Interno do Tribunal Regional Federal da 5ª Região que perfaça, periodicamente, testes de conformidade na divisão de precatórios. Outrossim, que se pronuncie quanto às determinações expedidas pelo Tribunal de Contas da União nos autos deste processo.".

4.A Srª Diretora da 1ª DT diverge em parte do analista responsável pela auditoria, consoante parecer de fls. 95/99, com o qual se manifestou de acordo a titular da Secex/PE, e do qual transcrevo o seguinte excerto:

"As respostas às duas principais questões que constituíam o escopo dos trabalhos de auditoria encontram-se descritas nos itens 34 a 61 do relatório.

6.Com relação à verificação da regularidade nos procedimentos adotados pelo TRF – 5ª Região para atualização dos valores fixados nas sentenças exeqüendas, o relatório apontou a existência de falhas no sistema informatizado utilizado com essa finalidade, as quais, segundo as conclusões do analista encarregado dos trabalhos de auditoria, não chegaram a comprometer a sua confiabilidade, inexistindo, no trabalho produzido, indícios da ocorrência de dano ao erário. Para correção das falhas observadas, o relatório sugere a promoção das determinações contidas nas alíneas **f** e **k** da conclusão.

7.Já no que se refere à obediência dos pagamentos dos precatórios na ordem de sua apresentação, o relatório, partindo de uma interpretação ampla para o comando insculpido no art. 100 da Constituição Federal, aponta o que ele entende ser o total desvirtuamento da ordem de pagamento dos precatórios.

8.O TRF – 5ª Região, efetua os pagamentos na ordem cronológica de cada devedor, daí a existência das listas criticadas no relatório de auditoria. Tal procedimento, ressalte-se, não é adotado exclusivamente no tribunal auditado. Os demais tribunais regionais federais também efetuam os pagamentos na ordem cronológica de apresentação por devedor, o que já é do conhecimento deste Tribunal, como se pode observar do relatório de auditoria produzido pela Secex/RS no TRF da 4ª Região (Decisão nº 12/1999 – 1ª Câmara/TC nº 927.785/1998-6).

9.No entendimento do autor dos trabalhos de auditoria, o pagamento dos precatórios deveria respeitar a ordem cronológica de sua apresentação, independentemente de se tratar de órgão ou entidade da administração federal.

10.Da forma como hoje se procede, há, segundo ainda aquele analista, uma verdadeira subversão do comando emanado do art. 100 da CF.

11.Esta análise, embora entenda louvável a preocupação levantada no relatório com relação ao verdadeiro alcance da expressão 'estrita ordem cronológica', diverge da interpretação ali esposada, como exposto em seguida.

12.Os créditos orçamentários para custear os pagamentos de precatórios da União são consignados no orçamento do próprio TRF – 5ª Região. Já os créditos destinados aos pagamentos dos precatórios das entidades públicas são consignados nos seus próprios orçamentos.

13.Assim, à medida que os recursos financeiros são liberados, o TRF – 5ª Região efetua os pagamentos dos requisitórios contra a União e, quando da transferência dos recursos das entidades da administração indireta à sua conta, promove as medidas necessárias ao seu pagamento. Daí a necessidade da adoção de listas distintas, pois os recursos, como dependem da disponibilidade

financeira de diversas origens (TRF – 5ª Região, INSS, IBAMA, DNOCS etc.), não são liberados de maneira uniforme, ensejando, assim, que se controle cada uma dessas listas, com o intuito de se verificar, em cada uma, a observância à ordem cronológica do pagamento dos precatórios.

14.Cumpre lembrar que as entidades da administração indireta, como instrumentos de descentralização de serviços públicos, não se confundem com o órgão (ministério) que lhes supervisiona. Elas possuem patrimônio e personalidade jurídica próprios. Em juízo, portanto, essas entidades são partes no processo, diferentemente do que ocorre com os diversos órgãos da administração direta que, por não possuírem personalidade jurídica própria, não podem ser sujeitos na relação processual.

15.Destarte, na execução contra a fazenda pública, se movida contra órgão da administração direta, tem-se um pólo passivo (União), se contra uma autarquia, tem-se um pólo distinto daquele, ou seja, são devedores diferentes e, como tal, devem ser tratados.

16.Não há, por conseguinte, subversão à ordem cronológica de apresentação dos precatórios quando, por exemplo, se paga um determinado precatório da União antes de um precatório do DNOCS, mesmo tendo o último ingressado antes no TRF – 5ª Região.

17.Não há, além disso, possibilidade jurídica de que, a exemplo do que ocorre com os diversos órgãos da administração direta, os créditos orçamentários para pagamento dos precatórios das entidades públicas também sejam consignados no orçamento do respectivo tribunal.

18.Há todo um arcabouço normativo que norteia a elaboração e execução dos orçamentos públicos a impedir tal procedimento. Quando a lei determina que os créditos orçamentários destinados ao pagamento dos precatórios das entidades da administração indireta sejam consignados nos seus respectivos orçamentos visa-se, com isso, em respeito ao princípio da publicidade, que o orçamento espelhe, com o detalhamento necessário, onde e como os recursos públicos estão sendo aplicados.

19.No caso específico do exercício de 2003, a Lei nº 10.524/2002 (LDO/2003) dispõe sobre a matéria nos arts.1, X, e 23 a 28, merecendo destaque, por pertinente, o que estabelece o *caput* do art. 25 desse diploma legal, abaixo transcrito.

Art. 25. O Poder Judiciário, sem prejuízo do envio das relações de dados cadastrais dos precatórios aos órgãos ou entidades devedores, encaminhará à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1o, da Constituição, ao Órgão Central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal e aos órgãos e entidades devedores, a relação dos débitos constantes de precatórios judiciários a serem incluídos na proposta orçamentária de 2003, conforme determina o art. 100, § 1o, da Constituição, discriminada por órgão da administração direta, autarquias e fundações, e por grupo de natureza de despesas, conforme detalhamento constante do art. 5o desta Lei, especificando:

I – número da ação originária;

II – data do ajuizamento da ação originária, quando ingressada após 31 de dezembro de 1999;

III – número do precatório;

IV – tipo de causa julgada;

V – data da autuação do precatório;

VI – nome do beneficiário;

VII – valor do precatório a ser pago;

VIII – data do trânsito em julgado; e

IX – número da Vara ou Comarca de origem.

20.Mas não parece ser somente contra a elaboração da proposta orçamentária que se insurge o autor dos trabalhos de auditoria. É defendido no relatório que os recursos financeiros destinados aos pagamentos de todos os precatórios, da União ou das entidades da administração indireta, sejam transferidos diretamente à conta do TRF – 5ª Região, que poderia então efetuar os pagamentos respeitando a efetiva ordem de sua apresentação. Tal medida, contudo não é juridicamente viável, pois a Secretaria do Tesouro Nacional não pode repassar recursos financeiros em desacordo com o previsto na lei orçamentária anual (art. 28 da Lei nº 10.524/02 – LDO).

21.Se a LOA fixa um determinado valor como dotação orçamentária de uma entidade pública, a transferência dos respectivos recursos financeiros ao TRF – 5ª Região somente poderá ocorrer com a intermediação dessa entidade mediante repasse.

22.O ordenamento jurídico vigente proíbe que despesas originárias de entidades públicas possam ser custeadas com recursos da União e vice-versa, a não ser que haja previsão orçamentária nesse sentido.

23.De tudo o que foi relatado, constatou-se que não foram verificadas, nos procedimentos adotados pelo TRF – 5ª Região, irregularidades com relação ao pagamento de precatórios judiciais efetuados nos exercícios de 2000 e 2001, quanto à atualização dos valores fixados nas sentenças exeqüendas e à obediência à ordem dos precatórios apresentados. Assim, tendo em vista as considerações expendidas na presente análise, somos levados a divergir das propostas de determinação contidas nos itens **a**, **c**, **d** e **j**.

24.Com relação à proposta de determinação inserida na alínea **b** das conclusões, não encontramos no relatório elementos que viessem a fundamentá-la. Possivelmente, essa proposta decorreu do entendimento esposado pelo autor dos trabalhos de auditoria acerca da adoção de listas múltiplas para controle da ordem de pagamento dos precatórios, como parece apontar o opinamento contido no item 60 do relatório.

25.Conforme já exposto acima, entendemos que o procedimento adotado pelo TRF – 5ª Região encontra-se em consonância com o ordenamento jurídico vigente, razão pela qual deixamos de acompanhar a proposta de determinação consubstanciada na alínea **b** das conclusões do relatório.

26.Outro ponto que merece destaque no Relatório diz respeito à desobediência da ordem cronológica por parte das próprias entidades devedoras. Sobre o assunto, consta o sucinto relato à fl. 90:

‘*As entidades, a seu turno, continuam a efetuar repasses financeiros em desrespeito à ordem cronológica de apresentação dos respectivos processos ao TRF. A esta reiterada prática, os servidores do TRF da 5ª Região denominam ‘repasse carimbado’, isto é, o repasse financeiro cujo intuito não é o de respeitar a estrita ordem cronológica de pagamento dos credores, mas, sim, o de privilegiar um dos credores da lista de precatórios a serem pagos pelo órgão;*’

27.Embora os fatos acima descritos apontem no sentido do descumprimento, por parte das entidades da administração indireta, da ordem cronológica do pagamento dos precatórios, obtivemos informações junto ao autor dos trabalhos de auditoria de que, no âmbito do TRF – 5ª Região, esta conduta irregular não chega a se concretizar.

28.Como o controle da ordem de pagamento é efetuado mediante a administração das multicitadas listas, ao receber uma ordem bancária com a indicação de um determinado credor beneficiário que não esteja em consonância com a seqüência cronológica, o TRF não procede àquele pagamento até que sejam aportados recursos suficientes para pagar os precatórios precedentes.

29.Não se pode, contudo, relevar a prática irregular acima apontada em razão de o TRF adotar mecanismos para evitar a sua concretização. O relatório propõe que se determine ‘*às entidades autárquicas ou fundacionais que cessem, imediatamente, a prática de identificar os credores dos créditos financeiros transferidos para pagamento de precatórios judiciais. Ou, em outras palavras, que não mais repassem valores para o pagamento de precatórios específicos, mas, tão-somente, para pagamentos genéricos, à conta da dotação orçamentária total obtida’*.

30.De nossa parte, entendemos que a medida sugerida no Relatório seria de difícil exeqüibilidade, tendo em vista que não foram identificadas, até porque o escopo da auditoria abrangia a regularidade dos procedimentos adotados no âmbito do TRF, quais as entidades que teriam adotado o procedimento tido como irregular. Por isso, propomos que, em substituição à proposição contida na alínea **e** das conclusões do Relatório, seja determinado ao TRF – 5ª Região que informe a este Tribunal, para adoção das providências cabíveis, quando verificar a ocorrência de repasse de recursos para pagamento de precatórios por parte de entidades da administração indireta em desacordo com a ordem cronológica de sua apresentação.

31.Quanto à proposta contida da alínea **h** do Relatório, também não vemos como acompanhá-la. Isso porque entendemos que a regularidade na descentralização de recursos financeiros, na maioria das vezes, refoge à competência das entidades da administração indireta, as quais também recebem os recursos de forma assistemática, não podendo, por isso, serem responsabilizadas pela falta de regularidade quando da transferência ao TRF.

32.Por tudo o que foi exposto, somos, ao concordar com as propostas contidas nas alíneas **f**, **g**, **i**, **k**, **l**, **m** e **n**, e propondo a substituição da determinação contida na alínea **e**, como sugerido no item 30 acima, pelo encaminhamento dos autos ao gabinete do Ex^{mo} Sr. Ministro-Relator Adylson Motta, para apreciação da matéria.".

É o Relatório.

VOTO

A auditoria ora em exame teve por objetivo verificar a regularidade do pagamento de precatórios judiciais pelo TRF da 5ª Região, nos exercícios de 2000 e 2001, quanto à atualização dos valores fixados nas sentenças exeqüendas e à obediência à ordem de apresentação dos precatórios.

Quanto à atualização dos valores, foram verificadas falhas no sistema informatizado utilizado com essa finalidade, as quais não chegaram a comprometer a sua confiabilidade, inexistindo, no trabalho produzido, indícios da ocorrência de dano ao erário. Para correção das falhas observadas, é sugerida a promoção de determinações ao órgão com as quais estou de acordo.

No tocante à obediência à ordem de apresentação dos precatórios, cabe realçar o seguinte trecho do Relatório: "...Segundo o entendimento da forma correta de proceder, hoje predominante no TRF da 5 ª Região e nos demais Tribunais Regionais Federais do País, uma vez que os orçamentos da União e das demais entidades componentes da administração pública federal são 'independentes', uns dos outros, e, considerando-se que o TRF somente tem efetivo poder de comando sobre a execução financeira dos precatórios de responsabilidade da União, não resta outra maneira de processar os pagamentos senão a da organização de uma lista para cada uma das entidades às quais são requeridos os pagamentos.".

Esse procedimento, cuja regularidade motivou a divergência entre os pareceres do analista e dos dirigentes da Unidade Técnica, encontrava-se condicionado pela sistemática de execução orçamentária-financeira então adotada, consoante deixa transparecer o Relatório de Auditoria. Observo que as requisições para pagamento de sentenças judiciais transitadas em julgado, apresentadas nos tribunais no período compreendido entre 2 de julho de um determinado ano e 1º de julho do ano seguinte, são incluídas na Lei Orçamentária Anual, sendo os respectivos créditos orçamentários referentes aos pagamentos de precatórios da União consignados no orçamento do próprio TRF – 5ª Região e os créditos destinados aos pagamentos dos precatórios das autarquias e fundações, nos orçamentos dessas entidades (§ 1º do art. 100 da Constituição Federal).

Ocorre que, nos exercícios em análise, os recursos financeiros correspondentes eram disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional diretamente ao TRF, no caso dos precatórios da União, e, no caso de precatórios relativos às demais entidades públicas, eram elas que procediam à transferência dos recursos ao TRF, de acordo com suas disponibilidades. Em vista disso, ocorria a adoção de listas distintas para as diferentes entidades, com "...o intuito de se verificar, em cada uma, a observância à ordem cronológica do pagamento dos precatórios".

Deve ser salientado que não foram constadas inversões na ordem dos pagamentos em tais listas. Da mesma forma, quanto ao pagamento do precatório de nº 19.482 (processo nº 90.0003711-5), objeto de verificação em cumprimento à Decisão nº 739/2002-TCU-Plenário, também não se verificou irregularidades.

Quanto ao procedimento relatado, penso que a adoção do mesmo não mais se justificará, a partir do corrente exercício, ante a nova sistemática introduzida pela Lei nº 10.524/2002, em especial, o seu art. 28, **in verbis**:

"Art. 28. As dotações orçamentárias das autarquias e das fundações públicas, destinadas ao pagamento de débitos oriundos de decisões judiciais transitadas em julgado, aprovadas na lei orçamentária anual e em créditos adicionais, inclusive as relativas a benefícios previdenciários de pequeno valor de que trata o § 3o do art. 11, deverão ser integralmente descentralizadas aos Tribunais que proferirem as decisões exeqüendas, por intermédio do Siafi, no prazo de 15 (quinze) dias após a publicação da lei orçamentária e dos créditos adicionais.

§ 1o Caso o valor descentralizado seja insuficiente para o pagamento integral do débito, a autarquia ou fundação devedora, mediante solicitação do Tribunal competente, deverá providenciar a complementação da dotação descentralizada.

§ 2o As liberações dos recursos financeiros, correspondentes às dotações orçamentárias descentralizadas na forma deste artigo, deverão ser realizadas diretamente para o órgão setorial de programação financeira das Unidades Orçamentárias responsáveis pelo pagamento do débito, de acordo com as regras de liberação para os órgãos do Poder Judiciário previstas nesta lei e na programação financeira estabelecida na forma do art. 8o da Lei Complementar no 101, de 2000.".

Consoante se depreende do dispositivo legal acima mencionado, na nova sistemática, os tribunais recebem das autarquias e fundações as dotações orçamentárias descentralizadas, logo após a publicação da LOA, bem como passam a receber diretamente do Tesouro Nacional os recursos financeiros correspondentes, o que permitirá, assim, a perfeita observância ao comando inserto no art. 100 da Constituição Federal, sem distinção entre os precatórios da União e os das entidades autárquicas ou fundacionais.

Assim, considerando as limitações impostas pela sistemática de execução orçamentária e financeira então vigente, inclino-me por acolher a manifestação da Srª Diretora no sentido de que, nos exercícios de 2000 e 2001, foram regulares os pagamentos de precatórios efetuados pelo TRF da 5ª Região.

Quanto às propostas, em face do disposto no §2º do mencionado art. 28 da LDO/2003, considero ter perdido o objeto a determinação contida na alínea **e** bem como na alínea **g** da proposta da Unidade Técnica.

Deixo, também, de acolher a proposta inclusa na alínea **i** ante a ausência de previsão legal para a adoção da medida sugerida.

Penso, ainda, ser cabível a inclusão em futuro trabalho de fiscalização a ser realizado por este Tribunal no TRF-5ª Região da verificação dos novos procedimentos adotados para os pagamentos de precatórios, em face das modificações introduzidas pela Lei nº 10.524/2002-LDO/2003.

Face ao exposto, acolho em parte a proposta da Srª Diretora da 1ª DT, endossada pela titular da Secex/PE, e Voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de abril de 2003.

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 376/2003 – TCU – Plenário

1.Processo **TC 016.683/2002-3**
2. Grupo I, Classe de Assunto V – Relatório de Auditoria
3.Interessado: Advocacia Geral da União
4.Órgão: Tribunal Regional Federal da 5ª Região
5.Relator: **Ministro Adylson Motta**
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/PE
8.Advogado constituído nos autos: não consta

9.Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria, realizada por equipe da Secex/PE no Tribunal Regional Federal da 5ª Região, em cumprimento à determinação contida no item 8.2 da Decisão nº 739/2002-TCU-Plenário, adotada em sede de Representação formulada pela Advocacia Geral da União.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, em:

9.1.recomendar ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região a adoção de um único sistema informatizado para a atualização de valores, de acordo com as diretrizes e índices constantes do Manual de Orientação do Conselho da Justiça Federal, para utilização por todas as Seções Judiciais jurisdicionadas;

9.2.determinar ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região que:

9.2.1. implemente sistema informatizado que reduza as vulnerabilidades detectadas no uso do sistema; em particular, que o novo sistema preserve a integridade dos dados constantes das bases de dados, mantendo o registro de todas as operações e seus respectivos usuários. Ainda, que o novo sistema tenha a capacidade de criticar qualquer pagamento que viole a estrita ordem cronológica de apresentação dos processos requisitórios de pagamentos;

9.2.2. mantenha, doravante, os processos de precatórios pagos em arquivo bem organizado e de fácil acesso, a fim de facilitar a consulta pelos credores interessados e pelos órgãos de controle;

9.2.3. elabore rotina informatizada automática de geração da memória do cálculo de atualização de cada valor a pagar dos precatórios judiciais. Adicionalmente, que faça integrar tal memória de cálculo a todos os processos de precatórios pagos, a fim de facilitar o exercício do controle sobre a regularidade dos cálculos de atualização dos valores a pagar; e

9.3. determinar ao Controle Interno do Tribunal Regional Federal da 5ª Região que perfaça, periodicamente, testes de conformidade na divisão de precatórios e que informe a este Tribunal acerca do cumprimento das determinações ora expedidas;

9.4. determinar à Secex/PE que, em futura fiscalização a ser realizada no TRF-5ª Região, verifique os novos procedimentos adotados por aquele Tribunal para os pagamentos de precatórios em face das disposições da Lei nº 10.524/2002, LDO/2003;

9.5. dar ciência desta deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, ao interessado.

10. Ata nº 13/2003 – Plenário

11. Data da Sessão: 16/4/2003 – Ordinária

12. Especificação do **quorum:**

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Adylson Motta (Relator), Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

12.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Marcos Vinicios Vilaça.

VALMIR CAMPELO
Presidente

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC- 007.232/2002-3 (Apensos: TC-005.901/2001-8, com 4 volumes; TC-008.460/2000-7, com 1 volume; e TC-015.304/2002-9)

Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria

Entidades: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT e Prefeitura Municipal de Fortaleza-CE

Interessado: Congresso Nacional

Advogada constituída nos autos: Érica Bastos da Silveira Cassini, OAB-DF n.º 16.124

Sumário: Fiscobras 2002. Relatório de Levantamento de Auditoria realizado nas obras do Anel Expresso de Fortaleza-CE. Aplicação de recursos destinados a esse Anel Expresso na construção de obra diversa do programa de trabalho previsto na Lei Orçamentária Anual. Audiência dos responsáveis. Apresentação de razões de justificativa, por parte do ex-Diretor-Geral do extinto DNER, insuficientes para sanar a irregularidade. Revelia de alguns dos responsáveis ouvidos. Aplicação de multa. Acolhimento das razões de justificativa apresentadas por um dos demais responsáveis ouvidos. Ciência à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e às entidades envolvidas.

Tratam os autos de Relatório de Levantamento de Auditoria - Fiscobras 2002 -, atinente à obra de construção do Anel Expresso de Fortaleza.

A mencionada obra insere-se no Programa de Trabalho 26.782.0235.5714.0003, denominado Construção de Anéis Rodoviários no Corredor Nordeste – Expresso em Fortaleza. Na abrangência do referido programa de trabalho, está sendo considerada apenas a 1.ª etapa do empreendimento (trecho Av. Abolição/BR-116). A 2.ª e a 3.ª etapas ainda não dispõem de projeto básico.

A obra em comento foi objeto do TC-008.460/2000-7 (apensado a este), que se refere à fiscalização efetuada para dar cumprimento ao Plano Especial Fiscobras 2000. Dos trabalhos realizados, resultou a Decisão n.º 1.090/2000-Plenário, ocasião em que este Tribunal, considerando o aproveitamento, por parte da Prefeitura Municipal de Fortaleza, de contrato já existente, para apropriação da despesa, resolveu admitir, excepcionalmente, a continuidade dos serviços já iniciados com a cobertura de tal contrato. Adicionalmente, determinou que fosse realizada licitação para a contratação das obras de arte especiais ainda não iniciadas, assim como que fosse analisada, pelo então DNER (atual DNIT) a compatibilidade dos preços praticados no contrato, no que concerne às ditas obras de arte, com os valores vigentes no mercado.

Posteriormente, o empreendimento foi objeto do TC-005.901/2001-8 (também apensado ao presente), o qual se refere à auditoria realizada no âmbito do Fiscobras 2001. De tais trabalhos, resultou a Decisão n.º 216/2002-Plenário (ata n.º 08), por meio da qual o Tribunal emitiu uma série determinações ao DNIT e à Prefeitura Municipal de Fortaleza, ressaltando, no entanto, que as irregularidades constatadas naqueles autos, as quais foram objeto das mencionadas determinações com vistas ao seu saneamento, não impediam a continuidade da execução das obras do Anel Viário de Fortaleza (item 8.4 do *decisum* acima citado).

Em relação à presente auditoria, a equipe de Analistas da Secex-CE efetuou, no essencial, os seguintes registros (relatório de fls. 202/229):

- até o final da execução do Levantamento de Auditoria (27/05/2002), não havia ocorrido emissão de empenhos, sendo que a dotação orçamentária para o exercício de 2002 é de R$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais);

- durante o exercício de 1998, foram liqüidados R$ 5.948.909,40, dos quais R$ 2.948.909,40 foram destinados ao Anel Expresso de Fortaleza, objeto do programa de trabalho em foco, e R$ 3.000.000,00 foram aplicados em outra obra – construção da ponte sobre o rio Ceará (liqüidados e pagos em 1998), objeto do Convênio n.º 196/96-00, celebrado entre o extinto DNER e a Prefeitura de Fortaleza em 28/11/1996;

- em cumprimento à Decisão n.º 1.090/2000-Plenário (Relatório Fiscobras 2000), no tocante à necessidade de licitação para a construção das obras de arte cuja execução ainda não tinha sido iniciada, foi verificado que a Prefeitura de Fortaleza realizou quatro tomadas de preço, referentes, respectivamente, à ponte sobre o canal do Tauape (rua do Piloto), ponte diagonal sobre o canal do Tauape, ponte sobre o canal do Tauape (travessa Oriente) e viaduto ferroviário na Av. Dom Luís, permanecendo ainda sem licitação específica as outras obras de artes previstas: viadutos ferroviários das Avenidas Pe. Antônio Tomás e Antônio Sales;

- no que diz respeito à determinação (também contida na Decisão n.º 1.090/2000-Plenário) para que o DNIT fizesse levantamento objetivando verificar a compatibilidade dos preços dos serviços relativos às obras de arte já iniciadas com os praticados no mercado, o resultado das verificações procedidas pela Unidade Técnica foi no sentido de que não foram detectadas distorções.

Nos termos do Decreto Legislativo n.º 12, de 29/04/2002, o Congresso Nacional autorizou o Poder Executivo a liberar recursos consignados no Orçamento de Investimentos da União para 2002 (Lei n.º 10.407, de 10/01/2002), para o Anel Expresso em Fortaleza.

O art. 2º do aludido Decreto contém determinação a este Tribunal para que encaminhe relatório à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, até 31 de outubro do presente exercício, a respeito do acompanhamento físico-financeiro da execução contratual dos referidos recursos.

Assim, em consonância com a Decisão n.º 1.020/2002-Plenário, que disciplinou, no âmbito do Tribunal, a matéria contida no referido Decreto, a Secex-CE realizou inspeção na obra em comento, verificando, também, se houve o cumprimento das determinações dirigidas ao DNIT e à Prefeitura Municipal de Fortaleza, constantes da Decisão n.º 216/2002-Plenário (Relatório Fiscobras 2001). Os resultados de tal inspeção estão contidos no TC-015.304/2002-9 (apensado a estes autos), acolhidos pela Decisão n.º 1.455/2002-Plenário, proferida na Sessão de 30/10/2002 (ata n.º 40), ocasião em que foi deliberado:

"8.1. remeter cópia desta Decisão, bem como do relatório e voto que a fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com o registro de que as irregularidades graves inicialmente apontadas foram sanadas com as medidas adotadas pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT e pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, não persistindo empecilho para o prosseguimento da 1.ª etapa de construção de Anéis Rodoviários no Corredor Nordeste – Expresso em Fortaleza – CE."

Relativamente à irregularidade detectada na execução orçamentária do exercício de 1998, consistente na liquidação de R$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), para aplicação em outra obra – construção da ponte sobre o rio Ceará (empenho n.º 98NE00717, de 03/03/1998, e ordem bancária n.º 98OB03147, de 07/05/1998), objeto do Convênio n.º 196/96-00, celebrado entre o extinto DNER e a Prefeitura Municipal de Fortaleza, em 28/11/1996, obra essa não integrante do projeto do Anel Expresso de Fortaleza, a Secex/CE, com a autorização do então Relator, promoveu a audiência dos Srs. Maurício Hasenclever Borges (Diretor-Geral no período de 01/06/96 a 12/04/99), Carlos Ricardo da Silva Borges (substituto do Diretor de Administração e Finanças, no período de 14/07/95 a 05/08/01), Maciste Granha de Mello Filho (Diretor-Executivo, no período de 12/01/93 a 12/04/99), José Gilvan Pires de Sá (Diretor de Administração e Finanças, no período de 07/07/93 a 05/08/98), Rômulo Fontenele Morbach (ex-Procurador-Geral do extinto DNER) e Hélio Guimarães (ex-Procurador-Chefe), com vistas ao esclarecimento da ocorrência.

A equipe de auditoria explicitou que o desvio de finalidade acima descrito não foi causado pela executora auditada (Prefeitura Municipal de Fortaleza), mas pelo descentralizador (DNER), e que a obra beneficiária dos recursos (construção da ponte) já foi concluída e está em utilização (fl. 298).

Em resposta às audiências promovidas, apenas os Srs. Maurício Hasenclever Borges, Carlos Ricardo da Silva Borges e Hélio Guimarães enviaram suas razões de justificativa.

Em exame desses elementos, o Analista da Secex-CE elaborou a instrução de fls. 339/344, acolhida pelo Secretário-Substituto, a qual, no essencial, transcrevo a seguir:

"3. A utilização orçamentária indevida dos referidos recursos se deu mediante a emissão do empenho n.º 98NE00717, de 03/03/1998 (fl. 145), de que foram autorizadores signatários os senhores Maurício Hasenclever Borges, então Diretor-Geral do extinto DNER (fl. 197), e José Gilvan Pires de Sá, Diretor de Administração e Finanças daquela Autarquia (fl. 317).

4. Referida nota de empenho indica apropriação orçamentária no Programa de Trabalho n.º 16.088.0537.1204.0114, que no exercício de 1998 correspondeu à Construção do Anel Expresso de Fortaleza (fl.194), para aplicação na construção da Ponte da Barra do Ceará e Ligação Viária Fortaleza/CE-222/Icaraí, não integrante do referido segmento rodoviário, mas sim objeto do ***Convênio n.º 196/96-00****, de 28/11/1996 (alterado pelo Termo Aditivo de 03/03/1998 - fls. 129/141), e do* ***Contrato n.º 025/96*** *firmado em 23/01/1996 com a Construtora Queiroz Galvão S/A (fls. 104/116).*

5.A transferência financeira ocorreu em 07/05/1998, nos termos da ordem bancária n.º 98OB03147, de 07/05/1998 – R$ 3.000.000,00 (fl. 195; extrato bancário – conta n.º 2.197-0 - fl. 135).

6.(...)

7.Verificou-se revelia quanto ao Sr. José Gilvan Pires de Sá, Diretor de Administração e Finanças, e Rômulo Fontenele Morbach, Procurador-Geral do extinto DNER. O Sr. Maciste Granha de Melo Filho, Diretor Executivo, não foi localizado. Todavia, não há óbices ao deslinde processual, posto haver clara definição quanto à responsabilidade pelo ato praticado, conforme será oportunamente mencionado.

8.Exporemos a seguir, de forma sintética, as justificativas apresentadas, com a correspondente análise.

*9.**Resposta do Diretor-Geral do extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER, Sr. Maurício Hasenclever Borges (fls. 337/338):***

- O convênio em destaque (n.º 196/96) tinha por finalidade formalizar os entendimentos mantidos entre os partícipes no sentido de unirem esforços e recursos para realização de obras na rodovia BR 222/CE, trecho Anel Rodoviário de Fortaleza.

- Os valores objeto do programa de trabalho foram liqüidados em 1998, mas o pagamento aconteceu apenas em 1999, quando já não exercia o cargo de Diretor-Geral da entidade, vez que sua exoneração ocorreu antes de 12 de abril de 1999; os pagamentos não ocorreram durante a sua gestão.

- A responsabilidade de examinar o programa de trabalho é da competência da Diretoria de Engenharia Rodoviária, conforme Regimento Interno do DNER.

- Durante a sua gestão as medições foram realizadas parcialmente; somente na gestão do sucessor os serviços foram definitivamente recebidos e concluídos os pagamentos.

- O requerente não pode ser responsabilizado por fato ocorrido durante outra gestão, não sendo parte legítima para figurar na relação processual.

*10. **Análise***

10.1 Cumpre inicialmente observar que o Anel Rodoviário de Fortaleza é segmento rodoviário distinto do Anel Expresso de Fortaleza, portanto, detêm inscrições em diferentes programas de trabalho nas leis orçamentárias anuais.

10.2 O convênio n.º 196/96 teve por objeto a execução de obras e serviços inerentes ao Anel Rodoviário, inserido na Rodovia BR-222/CE, e, por conseguinte, não poderia receber recursos originalmente destinados à construção do Anel Expresso de Fortaleza, impactando desfavoravelmente no aporte financeiro desta obra.

10.3 Contrariamente ao afirmado pelo Sr. Diretor-Geral do DNER, a transferência dos recursos deu-se no mesmo exercício de emissão do empenho (1998, sob sua gestão), mediante emissão da ordem bancária n.º 98OB03147, de 07/05/1998, consoante já referido. Não há relevância, no presente enfoque, quanto à data de realização de medições ou dos pagamentos, ou ainda, do recebimento dos serviços, posto que o que está sendo questionado é a alocação e o fluxo indevidos dos recursos, em descumprimento à Lei Orçamentária n.º 9.598/97, que estimou a receita e fixou a despesa para 1998.

10.4 Não podem, pois, ser acolhidas as justificativas do Sr. Diretor-Geral do extinto DNER, sobre o qual recai a responsabilidade pela autorização orçamentária indevida do dispêndio, sendo portanto aplicável a multa prevista no art. 43, parágrafo único, e art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/92.

*11. **Resposta do Substituto do Diretor de Administração e Finanças do extinto DNER, Sr. Carlos Ricardo da Silva Borges (fls. 261/296):***

. Competia à Diretoria Executiva gerir e controlar as verbas orçamentárias destinadas a todas as diretorias do órgão, não tendo a Diretoria de Administração e Finanças-DAF qualquer ingerência nos destinos e controles do orçamento, vez que era encarregada, tão-só, da parte executiva dos pagamentos, quando a decisão de utilizar essa ou aquela rubrica orçamentária já fora então tomada pela autoridade competente.

. O Empenho n.º 98NE00717 foi emitido com base na solicitação e instrução da Diretoria de Engenharia Rodoviária, a qual gerenciava a execução do convênio em sua plenitude.

. A DAF, por seu titular ou eventual substituto, não tinha competência nem condições operacionais de verificar se os recursos - solicitados por qualquer setorial – assim o foram indicados dentro da funcional-programática ou se foram aplicados nesta ou naquela obra, uma vez

que a execução e a fiscalização das obras ou serviços estavam sob a responsabilidade da Diretoria de Engenharia Rodoviária, que tem melhores condições de justificar a aplicação dos recursos na construção da Ponte da Barra do Ceará e Ligação Viária Fortaleza/CE-225/Icaraí, inclusive, se estas obras compõem o conjunto de obras da construção do Anel Rodoviário no Corredor Nordeste – Expresso de Fortaleza/CE.

*12.**Análise***

12.1.De imediato, deve-se frisar que não pairam dúvidas quanto à dissociação existente entre as duas obras, tendo ficado patente que o Anel Expresso de Fortaleza não compõe o Anel Rodoviário de Fortaleza e vice-versa.

12.2.Ainda que, nas etapas intermediárias do processo de gestão orçamentária, tenha havido participação ou influência da Diretoria Executiva ou da Diretoria de Engenharia Rodoviária, não poderia a Diretoria de Administração e Finanças desobrigar-se da adoção dos procedimentos que viessem a garantir o cumprimento dos ditames da Lei Orçamentária Anual, posto que a ela compete a responsabilidade final pela autorização dos dispêndios.

12.3.Cumpre entretanto ressaltar que referida autorização ficou a cargo do titular da Diretoria de Administração e Finanças, Sr. José Gilvan Pires de Sá, signatário da Nota de Empenho n.º 98NE00717, que, embora devidamente notificado (fl. 334), não atendeu ao ofício de audiência expedido por esta SECEX/CE.

*13.**Resposta do Procurador-Chefe da DCAJ/PG – DNER, Sr. Hélio Guimarães – (fls. 252/258):***

. Com a emissão do Empenho n.º 98NE00717, em data de 03/03/98, no valor de R$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), no Programa de Trabalho 16.088.0537.1204.0114, para aplicação na Construção do Anel Rodoviário de Fortaleza, na Rodovia BR-222/CE, foi autorizada pelo Sr. Diretor-Geral do DNER a lavratura de termo aditivo, com o objetivo de passar o citado convênio para com ônus para o DNER.

. Coube à Procuradoria-Geral do DNER o exame da possibilidade jurídica da matéria, ou seja, o cabimento da transformação do convênio em oneroso para o DNER.

. Não cabe responsabilizar os procuradores que assinaram o termo aditivo por não terem antevisto o pagamento de serviços não incluídos no objeto do convênio.

. Os procuradores assinaram o termo aditivo como testemunha; as partes e seus representantes estão transcritas no preâmbulo do termo aditivo.

*14.**Análise***

14.1Admitindo que a análise jurídica do citado instrumento, no âmbito de competência da Procuradoria do DNER, não tenha que obrigatoriamente alcançar a verificação técnico-contábil, no que diz respeito à alocação orçamentária dos recursos envolvidos, inclinamo-nos ao acatamento das justificativas.

.....

*16.Destaque-se, finalmente, que nos termos expostos no **Relatório de Atualização de Informações** do presente FISCOBRAS/2002, às fls. 297/298 destes autos, a irregularidade grave apontada concernente ao Contrato n.º 025/96, motivadora de audiência dos responsáveis ora sob análise, não impôs recomendação de paralisação cautelar da obra, nos termos do art. 86, § 2º, da LDO/2003.*

Ante o exposto, considerando que:

- não são aceitáveis as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Maurício Hasenclever Borges – Diretor-Geral do extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER, no período de 01/06/1996 a 12/04/1999;

- embora devidamente notificado, o Sr. José Gilvan Pires de Sá – Diretor de Administração e Finanças do extinto DNER, no período de 07/07/1993 e 05/08/1998, não atendeu ao ofício de audiência expedido por esta Secex-CE, permanecendo revel;

submetemos os autos à consideração superior, com fundamento nos arts. 43, parágrafo único, e 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/92, propondo a aplicação de multa aos responsáveis retromencionados, em razão da seguinte ocorrência:

- aplicação dos recursos do Programa de Trabalho referente à Construção do Anel Expresso de Fortaleza, no valor de R$ 3.000.000,00, no exercício de 1998 (Empenho n.º 98NE00717, de

03/03/1998; Ordem Bancária n.º 98OB03147, de 07/05/1998), na construção da ponte da Barra do Ceará e Ligação Viária Fortaleza – CE/225/Icaraí, não integrante da obra do Anel Expresso, mas objeto do Convênio n.º 196/96-0, de 28/11/1996, alterado pelo Termo Aditivo de 03/03/1998, celebrado entre o extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER e a Prefeitura Municipal de Fortaleza, em descumprimento ao estabelecido na Lei n.º 9.598, de 30/12/1997 (Lei Orçamentária para o exercício de 1998).”

O Secretário-Substituto, ao posicionar-se de acordo com o encaminhamento sugerido, ressaltou que a irregularidade tratada nos presentes autos, motivadora da audiência dos responsáveis, não é razão para a paralisação cautelar da obra relativa ao Anel Expresso de Fortaleza, nos termos do artigo 86, § 2º, da LDO/2003, conforme o Relatório de Atualização de Informações constantes do TC-015.304/2002-9, já mencionado neste Relatório.

Por fim, registro que a relatoria do presente feito foi-me atribuída por sorteio, em virtude da declaração de impedimento do Exmº Sr. Ministro Iram Saraiva (fl. 346).

É o Relatório.

VOTO

Conforme se pode concluir do Relatório precedente, tem-se que não foram apontadas irregularidades em relação à obra em comento, no exercício de 2002, sendo que a ocorrência que motivou a audiência tratada nestes autos remonta ao exercício de 1998.

A irregularidade, como visto, consistiu na utilização de R$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), originalmente destinados ao programa de trabalho em que se insere o Anel Expresso de Fortaleza, em obra constante de outro programa de trabalho, objeto do Convênio n.º 196/98, o qual, segundo palavras do Secretário Municipal de Infra-Estrutura e Controle Urbano de Fortaleza, refere-se a um trecho viário integrante do Anel Rodoviário de Fortaleza, localizado nas proximidades do rio Ceará, extremo oeste do Município, em nada coincidindo com o traçado do Anel Expresso de Fortaleza, que contorna os bairros centrais da capital (fl. 103).

Promovida a audiência dos responsáveis à época do fato, apenas os Srs. Maurício Hasenclever Borges, Carlos Ricardo da Silva Borges e Hélio Guimarães, o último na condição de Procurador-Chefe da DCAJ/PG-DNER, apresentaram suas razões de justificativa.

Analisados os elementos pela Unidade Técnica, tem-se que o Sr. Maurício Hasenclever Borges não elidiu a irregularidade que lhe foi imputada. Com efeito, a construção da ponte sobre o rio Ceará, obra em que se verificou o aporte irregular de R$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), não estava inserida no Programa de Trabalho 26.782.0235.5714.0003 – Construção de Anéis Rodoviários no Corredor Nordeste – Expresso em Fortaleza. Também não merecem acolhimento as razões apresentadas pelo Sr. Carlos Ricardo da Silva Borges; entretanto inexistem conseqüências para a gestão desse responsável, considerando a definição clara de responsabilidade pelo ato inquinado, recaída sobre os signatários da nota de empenho n.º 98NE00717, de 03/03/1998, e ordem bancária nº 98OB03147, de 07/05/1998, Srs. Maurício Hasenclever Borges, então Diretor-Geral do extinto DNER, e José Gilvan Pires de Sá, ex-Diretor de Administração e Finanças daquela autarquia.

Assim, a revelia do Sr. José Gilvan Pires de Sá não altera a sua situação nos autos, podendo este Tribunal dar prosseguimento ao processo, nos termos do disposto no § 3º do art. 12 da Lei n.º 8.443/92. Da mesma forma, o não-comparecimento aos autos dos Srs. Maciste Granha de Mello Filho e Rômulo Fontenele Morbach não causa óbices ao deslinde processual, uma vez haver clara definição quanto à responsabilidade pelo ato praticado, conforme demonstrado anteriormente.

O desvio de finalidade verificado, além de resultar em grave infração à Lei Orçamentária Anual para o exercício de 1998 (Lei n.º 9.598/97), passível de aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/92, gerou impacto desfavorável no aporte de recursos destinados ao Anel Expresso de Fortaleza. Todavia, como ressaltou o Secretário-Substituto, essa irregularidade, relativa ao exercício de 1998, não constitui motivo para a paralisação cautelar da obra objeto do presente Levantamento de Auditoria.

Nessas circunstâncias, acolho o parecer da Unidade Técnica e VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à sua consideração.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de abril de 2003.

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO N.º 377/2003 – TCU – Plenário

15.Processo nº TC-007.232/2002-3 (Apensos: TC-005.901/2001-8, com 4 volumes; TC-008.460/2000-7, com 1 volume; e TC-015.304/2002-9)

16.Grupo I; Classe de Assunto V – Levantamento de Auditoria – Fiscobras 2002.

17.Interessado: Congresso Nacional

18.Entidades: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT e Prefeitura Municipal de Fortaleza - CE

19.Relator: Ministro Guilherme Palmeira

20.Representante do Ministério Público: não atuou

21.Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará

22.Advogada constituída nos autos: Érica Bastos da Silveira Cassini, OAB-DF n.º 16.124

23.Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria realizado nas obras do Anel Expresso de Fortaleza, objeto do Programa de Trabalho n.º 26.782.0235.5714.0003, no âmbito do Fiscobras 2002.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Maurício Hasenclever Borges e acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Hélio Guimarães;

9.2. aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), aos Srs. Maurício Hasenclever Borges – ex-Diretor-Geral do extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER, no período de 01/06/1996 a 12/04/1999, e José Gilvan Pires de Sá, ex-Diretor de Administração e Finanças do extinto DNER, no período de 07/07/1993 a 05/08/1998, em virtude da aplicação de recursos do Programa de Trabalho referente à construção do Anel Expresso de Fortaleza, no valor de R$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), durante o exercício de 1998, em descumprimento ao estabelecido na Lei nº 9.598, de 30/12/1997 (Lei Orçamentária Anual para o exercício de 1998), na construção da Ponte da Barra do Ceará e Ligação Viária Fortaleza/CE-222/Icaraí, obra esta não integrante do mencionado programa de trabalho, mas objeto do Convênio n.º 196/96-00, celebrado, em 28/11/1996, entre o extinto DNER e a Prefeitura Municipal de Fortaleza;

9.3. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que os responsáveis recolham a quantia acima especificada aos cofres do Tesouro Nacional (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora fixado até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n.º 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.5. remeter cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com o registro de que não persiste empecilho para o prosseguimento da 1.ª etapa de construção da obra objeto do Programa de Trabalho Anéis Rodoviários no Corredor Nordeste – Expresso em Fortaleza – CE.

10. Ata nº 13/2003 – Plenário

11. Data da Sessão: 16/4/2003 – Ordinária

12. Especificação do **quorum:**

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Adylson Motta, Guilherme Palmeira (Relator), Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Presidente

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE V – Plenário
TC – 016.778/2000-2 (c/ 016 volumes)
Apenso: TC 014.658/2000-5 (Solicitação do Congresso Nacional)
Natureza: Relatório de Auditoria
Entidade: Banco Central do Brasil - BACEN
Responsáveis: Pedro Sampaio Malan (028.897.227-91);Alkimar Ribeiro Moura (031.077.288-35); Armínio Fraga Neto (469.065.257-00); Belmivam Borges Borba (096.913.671-49); Carlos Eduardo de Freitas (026.864.907-30); Carlos Eduardo Tavares de Andrade (023.250.207-20); Cláudio Ness Mauch (060.895.180-34); Daniel Luiz Gleizer (628.724.277-91); Demosthenes Madureira de Pinho Neto (847.078.877-91); Edison Bernardes dos Santos (039.624.071-20); Edson Bastos Sabino (085.260.367-34); Francisco Eduardo de Almeida Pinto (664.266.777-87); Francisco Lafaiete de Pádua Lopes (110.015.857-04); Gustavo Henrique de Barroso Franco (541.724.707-34); Gustavo Jorge Laboissiere Loyola (101.942.071-53); Ilan Goldfajn (980.031.607-82); Jefferson Moreira (119.361.931-91); José dos Santos Barbosa (296.818.637-04); Luiz Carlos Alvarez (408.135.768-49); Luiz Fernando Figueiredo (013.124.158-35); Paolo Enrico Maria Zaghen (112.551.538-49); Persio Arida (811.807.138-34); Sérgio Darcy da Silva Alves (050.933.687-68); Sérgio Ribeiro da Costa Werlang (506.666.577-34).

Sumário: Auditoria realizada nos demonstrativos contábeis do BACEN de 1994 a 2000. Determinações com vistas ao aperfeiçoamento dos demonstrativos do BACEN. Comunicação à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

RELATÓRIO

Tratam os autos de auditoria realizada no Banco Central do Brasil, tendo por escopo o exame dos demonstrativos contábeis daquela autarquia no período de 1994 a 2000.

O presente trabalho visou a dois objetivos:

a) dar cumprimento à determinação do Tribunal Pleno, exarada na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado de 05/04/2000, no sentido da realização de auditorias gerais anuais no BACEN;

b) atender à solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados no sentido de que o TCU conduza auditoria no BACEN para apurar quanto às " causas dos enormes prejuízos para suas operações desde 1994 e da existência de um ativo/passivo de enormes proporções" (fl. 3, TC 014.658/2000-5, apenso).

A Equipe encarregada da auditoria realizou extenso e minudente trabalho, consubstanciado no relatório acostado aos autos às fls. 49/165.

Transcrevo, a seguir, a parte final do relatório, contemplando as conclusões e a proposta de encaminhamento, nas quais estão sumariados os principais achados da auditoria.

"9. Conclusão

9.1. Sigilo Bancário (item 2.2)

453.O grande entrave à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Banco Central continua sendo o sigilo bancário, que segundo a Autarquia é oponível ao Tribunal de Contas da União. Para tanto, o BACEN evoca o art. 38 da Lei nº 4.595/64 e, mais recentemente, a Lei Complementar nº 105/2001, que dispõe especificamente sobre o sigilo das operações de instituições financeiras.

454.Assim é que, no curso dos trabalhos desta equipe, não obstante o esforço da Auditoria Interna do BACEN em atender às demandas da equipe, a verdade é que o sigilo bancário foi reiteradamente invocado pelo Banco para impossibilitar o detalhamento de algumas de suas principais rubricas contábeis, entre elas "Operações da Área Bancária", "Títulos a Receber", e seus respectivos provisionamentos. O sigilo bancário determinou, ainda, o encaminhamento, à equipe do Tribunal, de cópias de documentos praticamente ininteligíveis, tarjadas que foram para impedir a divulgação das instituições financeiras ali mencionadas.

455.Já no que toca ao compartilhamento de informações estratégicas com uma empresa privada de auditoria independente, a Procuradoria do BACEN não vê maiores óbices, defendendo, nesse caso, uma interpretação bem mais elastecida da lei.

456.A nosso ver, não procedem as alegações expendidas pelo BACEN para defender o tratamento diferenciado aplicado à auditoria independente e ao Tribunal de Contas da União. Não se questiona aqui a contratação dos auditores independentes, pois que, a princípio, não se vislumbraram indícios de irregularidades no processo licitatório, além do que tal iniciativa acompanha tendência dos bancos centrais em todo o mundo; ***trata-se, isto sim, de inconformismo para com o cerceamento à fiscalização do Tribunal, na medida em que, sem ter acesso aos titulares das operações praticadas pela Autoridade Monetária, não há como emitir uma opinião responsável sobre contas da Autarquia.*** *Afinal, como verificar a atuação isonômica da Autoridade Monetária, sem privilegiar instituições financeiras em operações genericamente intituladas como sendo de "política cambial e monetária"? Como verificar a ocorrência de outros "Markas" e "FonteCindans", se não tivermos acesso às contrapartes do BACEN em suas operações? A depender do poder fiscalizatório hoje detido pelo Tribunal, a verificação de operações dessa natureza continuará, como naquele caso, a depender de denúncias da imprensa e da instalação de CPIs pelo Congresso Nacional.*

9.2. Procedimentos contábeis gerais (Itens 3 e 4)

457.Diante do processo de globalização dos mercados, os países com aspirações de integração ao mercado financeiro e de capitais internacional vêm se rendendo à necessidade de adoção de padrões de contabilidade e evidenciação compatíveis com as exigências desse mercado.

458.Como resultado dessa tendência é que o Banco Central do Brasil vem procurando imprimir um crescente grau de qualidade às informações constantes de suas demonstrações financeiras, introduzindo, nos últimos anos, vários aperfeiçoamentos na apresentação de suas demonstrações financeiras e no trato de seus dados contábeis, com destaque para:

Exercício	*Medidas*
1993	*Publicação de Notas Explicativas sobre as Demonstrações Financeiras*
1996	*Publicação de "Relatório de Administração"*
1999	*divulgação de "Nota à Imprensa", além de informações mais detalhadas nas Notas Explicativas, entre elas a composição do grupo "Ativo Externo" e do título "Créditos a Receber", inclusive valores aplicados no âmbito do PROER; adoção de critérios objetivos para provisionamento de operações ativas; marcação a mercado dos ativos ("mark-to-market"); divulgação das demonstrações financeiras via Internet*
2000	*novos aperfeiçoamentos nas Notas Explicativas e contratação de Auditoria Independente*

459.Em consonância com o disposto na Lei nº 6.404/74, o BACEN elabora regularmente os seguintes demonstrativos: ***Balanço Patrimonial, Demonstração do Resultado do Exercício*** *e*

Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido, *acompanhados, a partir de 1993, das respectivas* ***Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis*** *e, de 1996 em diante, do* ***Relatório da Administração****.*

460.De acordo com a Lei nº 4.595/64, compete ao Conselho Monetário Nacional aprovar as contas do BACEN, decidir sobre seu orçamento e sobre seus sistemas de contabilidade. Tal subordinação, entretanto, afigura-se-nos, sobretudo, formal; tanto é que, em dezembro/89, o BACEN promoveu profundas alterações em seu sistema de provisionamento de operações e constituição de reservas (item 3.3), sem que o CMN fosse sequer ouvido sobre o assunto. E nada aconteceu. Nesse ambiente de "transigência", as contas do BACEN são geralmente aprovadas, até porque, desde 1994, referido Conselho, além do próprio Presidente do Banco Central, é composto apenas pelo Ministro da Fazenda e pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, facilitando, portanto, os entendimentos informais.

461.Em razão de suas peculiaridades operacionais, as demonstrações financeiras do Banco Central não se restringem ao que estabelece a Lei das S.A., atendendo também à legislação aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública Federal, em especial a Lei n° 4.320/64 e a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Em razão disso, podem ser identificados em seus balanços certos procedimentos singulares, tais como o registro de "Restos a Pagar" e, conforme destacado pela auditoria independente, o não provisionamento do passivo decorrente de férias não gozadas (item 8.1.5) – procedimento este mais consentâneo com entidades de natureza privada.

462.Não obstante suas peculiaridades operacionais, esta equipe propõe que o Tribunal efetue as seguintes determinações ao BACEN, acerca de seus procedimentos contábeis:

a)avaliar a possibilidade de desdobrar ativo e passivo em "Circulante" e "Exigível/Realizável a Longo Prazo", e não mais apenas em "Externo" e "Interno";

b)incluir, nos votos encaminhados à apreciação da Diretoria do Banco e do Conselho Monetário Nacional, bem como nas notas explicativas, avaliação mais precisa sobre as causas do resultado obtido no período;

c)consignar os ajustes a valor de mercado diretamente no Balanço Patrimonial, e não apenas nos balancetes analíticos;

463.Finalmente, tendo em vista a competência fiscalizadora do Tribunal, Ainda quanto a este item, observamos, ao longo dos trabalhos, que, diferentemente do tratamento dispensado à Auditoria Independente, o Tribunal só tem acesso às demonstrações financeiras do Banco Central ***após a sua aprovação,*** *inviabilizando uma análise preliminar por parte da equipe de Auditoria, visto que os balancetes mensais são publicados com alguma defasagem temporal. À vista disso, afigura-se-nos conveniente a adoção de duas medidas:*

a)que todos os analistas lotados na 2ª Secretaria de Controle Externo e na Diretoria responsável pela análise das contas do BACEN passem a dispor de acesso permanente ao sistema informatizado de dados daquele banco (Sisbacen), contemplando todas as transações julgadas necessárias ao acompanhamento da atuação do BACEN, especialmente manuais de serviço e dados de cunho contábil;

b)não obstante a medida preconizada na alínea anterior, que as futuras equipes designadas para realização da auditoria anual nas contas do BACEN iniciem seus trabalhos somente após a aprovação das respectivas demonstrações financeiras, isto é, em torno de março/abril de cada ano.

9.2.1. Limites operacionais (item 3.5)

464.O ***Orçamento Organizacional*** *do BACEN contempla as despesas com pessoal e encargos sociais, outros custeios administrativos, investimentos e inversões financeiras, e constitui objeto de aprovação pelo Congresso Nacional, ficando adstritas ao fixado pela Lei Orçamentária Anual.*

465.Já as previsões de receitas e encargos decorrentes das chamadas "Operações de Autoridade Monetária" – compra e venda de ouro, moeda estrangeira, títulos públicos, etc. – são consignadas no chamado ***Orçamento Operacional do Banco Central****, aprovado pelo CMN. A Diretoria tem competência para ajustar esse orçamento às necessidades da política monetária e cambial, competência essa estendida ao Chefe do DEAFI; este, no entanto, apenas efetua as alterações orçamentárias exigidas pelas operações já praticadas pela área operacional e, posteriormente, comunica-as à Diretoria.*

466.As operações de Autoridade Monetária são financiadas via emissão de moeda e/ou colocação de títulos, com reflexos, em ambos os casos, sobre a dívida pública mobiliária federal – lembrando que a dívida mobiliária do BACEN integra o conceito de Dívida Líquida do Setor Público. Assim é que, em períodos críticos – crise do México, crise cambial de 1999, etc. – cresce a necessidade de intervenção do BACEN no mercado, pressionando-se as taxas de juros e, conseqüentemente, elevando-se o estoque da dívida líquida do setor público federal.

467.Desse modo, a despeito da discussão acerca da independência do BACEN, na prática ***o Banco Central goza de absoluta liberdade operacional, incluindo a ausência de limites operacionais para sua atuação como Autoridade Monetária –*** *circunstância que pode se mostrar conflitante com a necessidade de equilíbrio das contas fiscais do País.*

468.Em verdade, o efetivo custo fiscal das "Operações de Autoridade Monetária" por vezes chega a surpreender, pela expressividade dos valores envolvidos. É o caso da crise cambial de janeiro/99, que, só nos dois primeiros meses do ano custou ao País algo em torno de R$ 7,7 bilhões, contribuindo de forma decisiva para o prejuízo recorde de R$ 13 bilhões do BACEN naquele exercício.

469.Nesse sentido, é importante o posicionamento externado pelo atual Presidente da Autarquia, Sr. Armínio Fraga Neto, segundo o qual ***a autonomia do Banco deve ser limitada*** *(vol. 15, fls. 175). De acordo com o Presidente, em sendo necessário tomar decisões que impliquem custo fiscal para defender a estabilidade do sistema financeiro, o BACEN deve ser obrigado a consultar antes, pelo menos, os ministros da Fazenda e Planejamento. Hoje, entretanto, inexiste essa obrigatoriedade, ao menos do ponto de vista formal; tanto é que, segundo consta, por ocasião das já citadas operações de salvamento dos bancos Marka e FonteCindam, o Ministro da Fazenda não chegou sequer a ser informado.*

470.A questão exige profunda discussão nos fóruns competentes. A nosso ver, porém, o posicionamento do Presidente do BACEN já sinaliza um aprimoramento na forma de atuação do Banco Central, que pode vir a se refletir no projeto de lei complementar que o Executivo deverá encaminhar ao Congresso tão logo aprovada a emenda que altera o art. 192 da Constituição Federal – já apelidado de "Lei de Responsabilidade Monetária".

9.2.2. Sistemática de Contabilização de Ativos: Marcação a Mercado e Apuração do Valor Presente (itens 3.2.1 e 3.2.2)

471.Conquanto reflita uma tendência internacional, a adoção do sistema de marcação a mercado ("mark-to-market") para valoração dos ativos do BACEN dá ensejo a algumas observações:

a)*uma vez escolhido um título de emissão do Tesouro Nacional como parâmetro para obtenção da taxa de desconto do ativo, está-se considerando como risco de crédito o do próprio Tesouro. De modo a se evitar uma superestimação do desempenho do BACEN no período, tal informação deveria constar de Nota Explicativa, na medida em que consiste numa generalização otimista do risco de crédito com que opera o BACEN;*

b)*quando a taxa de desconto for inferior à taxa utilizada no fluxo de caixa, o ajuste a valor presente, paradoxalmente, representará um incremento no valor do crédito. Tal incremento, no entanto, mostra-se artificial, na medida em que* ***o valor a ser efetivamente realizado pelo BACEN será, na melhor das hipóteses, apenas o legalmente estabelecido ou o contratualmente pactuado****;*

c)*idêntico raciocínio se aplica ao caso de utilização do valor de mercado, especialmente no que tange à carteira de títulos do BACEN, posto que fatores externos – a exemplo de crises internacionais como a atualmente verificada na Argentina – poderão afetar a volatilidade do(s) papel(éis), distorcendo, para mais ou para menos, o resultado do Banco no período, sem garantia de correlação com os valores passíveis de realização.*

472.De se ressaltar que a Auditoria Independente também encara com reservas o critério da marcação a mercado, argumentando que "o resultado do Banco fica exposto por toda a sua carteira, a efeitos da volatilidade do mercado" e que "o próprio valor da carteira, apurado pela metodologia atual não reflete o valor efetivo de realização desses títulos" (vide Seção 8.1.7)

473.A nosso ver, em benefício da maior fidedignidade das demonstrações financeiras, seria recomendável que o BACEN assumisse uma posição mais conservadora e mais consentânea com o Princípio da Prudência. Esse, aliás, parece ser também o entendimento da Auditoria Independente, segundo a qual o valor de custo corrigido, ajustado por provisão para perdas permanentes, seria o critério contábil mais recomendável.

474.Tendo em vista que, em atendimento às observações da Auditoria Independente, o BACEN afirmou que seria verificada a pertinência deste assunto ser contemplado nos estudos que estão sendo desenvolvidos sobre o VaR BACEN, propomos que as observações aqui efetuadas sejam definitivamente incluídas nos mencionados estudos, e que seus resultados sejam encaminhados ao Tribunal, nas próximas contas da Autarquia, para fins de acompanhamento.

475.Além disso, seria recomendável que o BACEN avaliasse a possibilidade de consignar, em suas Notas Explicativas, informações mais precisas acerca da metodologia de apuração do valor de mercado dos ativos.

476.Finalmente, sugerimos que, nesse ínterim, visando a maior transparência nas contas da Autarquia, os ajustes a valor de mercado sejam consignados no próprio Balanço Patrimonial, por grupamento, e não apenas nos balancetes analíticos (de uso interno do BACEN), tornando, assim, explícitos, os efeitos da volatilidade do mercado no patrimônio do Banco Central.

9.2.3. Política de Provisionamentos (itens 3.3, 6.1, Anexo VI e outros)

477.É notório que, nos últimos anos, o Banco Central vem procurando aperfeiçoar a prática do provisionamento de suas operações ativas. Nesse sentido, vale ressaltar a iniciativa – consubstanciada nos Votos BCB nº 030/99, CMN nº 012/99, e seus sucedâneos – de definir, a partir do Balanço de 1999, minudentes critérios de provisionamento. Também digna de registro foi a criação "Comitê de Provisões Contra Risco de Crédito e de Reservas para Contingências", comprometendo as diversas áreas do Banco no processo de provisionamento de operações de crédito.

478.Tal constatação assume maior relevo na medida em que as vultosas despesas de provisões, realizadas de uma só vez em 31.12.1999, caso já estivessem sendo adequadamente realizadas desde as épocas oportunas, teriam mudado a trajetória dos resultados do BACEN no período em análise, uma vez que este prejuízo estaria diluído ao longo de outros exercícios.

479.Não nos foi possível uma avaliação mais precisa da adequação dos provisionamentos que vêm sendo efetuados pelo BACEN, pois isso exigiria não só o acesso aos titulares das operações de crédito do BC, como também a informações mais detalhadas sobre as aplicações das

Reservas Internacionais e sobre as massas ativas e passivas de instituições em liquidação, informações não disponibilizadas pelo BACEN em razão do "sigilo bancário".

480.*Quanto a este último item – avaliação das massas ativas e passivas de instituições em liquidação, as observações da Auditoria Independente levaram o BACEN a determinar aos liquidantes das instituições mais relevantes –Bamerindus, Banorte, BMD, Bancesa, Crefisul, Econômico, Interunion, Lavra, Mercantil, Nacional, Pontual e Banfort – a contratação de auditoria independente. Em razão disso, para efeito de acompanhamento pelo Tribunal, propomos que os pareceres de auditoria, bem como todos os demais documentos a serem produzidos pelos auditores independentes, sejam encaminhados a este Tribunal tão logo concluídos referidos trabalhos.*

9.2.4. Sistema Contábil (itens 3 e 4)

482.Com vistas ao atendimento da solicitação do Congresso Nacional, esta equipe concentrou sua análise nas demonstrações financeiras do BACEN, e não em seu sistema contábil – posto que isso exigiria auditoria específica na área de controles internos/tecnologia da informação. Do que foi verificado, entretanto, não foram identificadas impropriedades capazes de comprometer a confiabilidade dos procedimentos e dos dados contábeis. De uma maneira geral, o processo contábil demonstra estar bem estruturado, sendo que os ajustes ainda necessários – criação de rotinas automáticas para controle das Reservas de Reavaliação e outros saldos de natureza não-operacional, possibilidade de realização de acertos que afetem outros períodos, etc. – encontram-se, segundo a Autarquia, em vias de serem implantados no bojo do novo sistema contábil, previsto para o corrente ano.

483.Não obstante, propomos que o Tribunal reforce tal iniciativa, expedindo determinação específica no sentido de que o Banco Central estabeleça rotinas de controle contábil, sobre todos os saldos do balanço, que possibilitem a adequada contabilização de eventos que não tenham relação direta com departamentos operacionais, bem como o adequada apropriação de acertos referentes a períodos anteriores.

484.Ainda no que toca ao sistema contábil do BACEN, propomos ainda que se determine à Autarquia a instituição de controles internos que permitam um adequado acompanhamento do estoque de causas judiciais em aberto em formato de base de dados, com apropriado nível de informações quanto à evolução das causas e estágio de discussão nas diversas esferas legais.

9.3. PATRIMÔNIO LÍQUIDO E POLÍTICA DE CONSTITUIÇÃO DE RESERVAS

490.As reservas constituídas pelo BACEN entre 1994 e 2000 foram, basicamente, "Reservas de Reavaliação" e "Reservas para Contingências", estas consagradas no âmbito privado com a finalidade de "compensar, em exercício futuro, a diminuição do lucro decorrente de perda julgada provável, cujo valor possa ser estimado" (art. 195 da Lei das S.A.).

491.Em outras palavras, as reservas para contingências visam, fundamentalmente, fortalecer a posição patrimonial da sociedade em face de uma previsível situação futura adversa, e disciplinar a distribuição de dividendos (reduz-se a distribuição de dividendos em épocas de resultados favoráveis, para complementar sua distribuição nas épocas em que se espera a redução do lucro)[3].

492.Considerando, porém, que o Banco Central não distribui dividendos – seu único "acionista" é a União – e que, como visto, seus resultados negativos nem sequer chegam a

[3] José Carlos Marion. Contabilidade Empresarial. Atlas, 5ª edição, p. 364.

*impactar o Patrimônio Líquido – a nosso ver não existe fundamento para a constituição de **reservas** para contingências, mas, sim, para a realização de **provisões**, de idêntico valor.*

493.Ressalte-se que tal procedimento reduziria o resultado contábil do Banco no período. Este talvez seja o motivo pelo qual a Medida Provisória nº 1.789/98 determinou ao BACEN a constituição de reservas – e não de provisões – as quais, no entanto, deverão ser revertidas previamente à transferência de prejuízos ao Tesouro.

494.Em face de alguns vultosos prejuízos incorridos pelo BACEN no período em análise, as reservas constituídas não foram suficientes para que o Patrimônio Líquido alcançasse os níveis fixados pela Diretoria – isto é, entre 3 e 6% do Ativo Total – mantendo-se sempre abaixo destes patamares. Em alguns momentos, inclusive, não fosse o artifício de "ativar" prejuízos sem transitá-los pelo PL, este teria, inclusive, se apresentado negativo, situação que, no caso de um banco comum, é condição suficiente para a sua liquidação extrajudicial.

495.Vale ressaltar, porém, que o Patrimônio Líquido do Banco Central não deve ser encarado sob essa perspectiva; afinal, a Autoridade Monetária não tem a obrigatoriedade de remunerar acionistas, além do que, caso venha a apresentar prejuízo, este é automaticamente coberto pelo Tesouro Nacional, conforme previsto em lei. Entendemos também não ser viável a análise do grau de alavancagem do BACEN (relação entre Passivo e Patrimônio Líquido), visto que o Banco dispõe da faculdade de emitir moeda em montante necessário à cobertura de suas operações, tornando esse indicador desprovido de maior significado.

*496.Já no que toca ao fato de o resultado do Banco não transitar pelo seu Patrimônio Líquido, entendemos que, embora legalmente justificável, tal prática atenta contra o princípio da competência. Isto porque a necessidade de aporte de recursos pelo Tesouro Nacional só fica caracterizada **após** a apuração do prejuízo – o que, por sua vez, só ocorrerá **após** o encerramento das contas do exercício, isto é, no começo do exercício seguinte.*

497.Assim sendo, seria recomendável que o "gap" entre a apuração do prejuízo e a caracterização do crédito junto ao Tesouro Nacional fosse melhor equacionado nas contas do BACEN. A nosso ver, o "Crédito a ser coberto pelo Tesouro Nacional" só deveria ser acionado no primeiro dia do período de apuração seguinte.

498.Finalmente, cumpre registrar que, nos exercícios de 1998 e 1999, o resultado do BACEN foi superestimado, tendo em vista a não-realização da baixa das Reservas de Reavaliação realizadas por ocasião dos balanços semestrais. A diferença, entretanto, é pouco significativa (R$ 10,5 milhões em cada um desses anos).

9.4. Relação Tesouro-BACEN (item 5 e Anexo VI, item 4)

9.4.1. Conta Única

499.Há argumentos pró e contra a centralização dos depósitos do Governo no Banco Central. Os maiores benefícios de uma conta única estão associados ao maior controle sobre receitas e despesas por parte do tesouro nacional, e, por esse motivo, tal prática é recomendada pelo Fundo Monetário Internacional – embora os avanços da informática permitissem a realização de um controle on line mesmo em contas descentralizadas.

500.De outra parte, a manutenção de uma conta única do Tesouro, além de constituir fator explicativo do endividamento governamental[4]*, desempenha um papel também importante na*

[4] A centralização das disponibilidades do Tesouro no BACEN afeta a condução da política monetária em dois momentos: o primeiro, quando o setor privado realiza pagamentos ao Tesouro Nacional – em geral, concentrados em alguns dias do mês –, tornando necessária uma intervenção compensatória do BACEN, comprando títulos, para injetar

determinação do grau de (in)eficiência no controle dos agregados monetários, gerando tendência a desequilíbrios patrimoniais no Banco Central. É como explica Rubens Cysne (1990)[5]:

"o problema decorrente da concentração dos depósitos do Tesouro no Banco Central não é o de controle da base monetária a médio prazo, mas sim da dificuldade de balizamento da evolução diária deste agregado e das oscilações da taxa de juros de mercado daí decorrentes".

501.Em razão disso, a centralização de depósitos do tesouro no banco central é adotada em alguns países, como França, Espanha, Japão e Suíça, enquanto que outros, como Estados Unidos e Inglaterra, permitem que esses depósitos sejam feitos também em bancos comerciais[6].

502.Também a remuneração da conta do tesouro no banco central não constitui um princípio amplamente estabelecido. Em países como França e Inglaterra, por exemplo, a conta do tesouro no banco central é remunerada; já nos Estados Unidos, Japão e Alemanha, não há remuneração da conta do tesouro no banco central, sendo que, nos Estados Unidos, esses depósitos só são remunerados quando feitos em bancos comerciais.

503.A remuneração da conta do tesouro no banco central tem como fundamento a remuneração de contas-correntes em geral, visto que, ao aplicar suas disponibilidades num banco privado, o tesouro também receberia uma remuneração[7]. Por outro lado, há os que argumentem que, caso não houvesse remuneração da conta do tesouro, o resultado do banco central seria maior e, conseqüentemente, maior a transferência de lucros para o tesouro ao final do período.

504.No caso brasileiro, os dados de balanço mostram que, ao longo do período analisado, o BACEN tem-se mostrado credor líquido do Tesouro Nacional, não havendo, pois, que se falar em prejuízo para o BACEN com essas operações, tendo em vista que a taxa de remuneração da conta única tem sido igual ou muito próxima à rentabilidade intrínseca dos títulos públicos federais na carteira do BACEN:

R$ milhões

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Encargos com a Conta Única do Tesouro Nacional	7.492,2	12.466,1	16.533,1	32.189,3	50.402,3	24.025,1	88.380,3
Receitas com Títulos Públicos Federais	22.225,6	25.869,1	25.145,3	35.102,6	127.672,5	64.283,3	127.901,4

505.É bem verdade que, indiretamente, a manutenção da Conta Única no BACEN se reflete em termos de endividamento próprio da Autoridade Monetária. Selene P.P. Nunes defende a retirada da conta única do Banco Central, argumentando que, com isso, a execução financeira do Tesouro deixaria de impactar a liquidez do sistema – o fluxo se daria em mercado – eliminando a necessidade de atuação compensatória do BACEN para neutralizar a ação do Tesouro Nacional. O resultado, no seu entendimento, seria um menor nível de endividamento. Deixamos, porém, de nos aprofundar nesse aspecto, posto que, em se tratando de matéria de política econômica, sujeita ao poder discricionário das autoridades competentes.

506.É importante ressaltar, no entanto, que, em alguns momentos, o Banco Central teve perdas em sua relação com o Governo Federal. Pode-se dizer que um desses momentos ocorreu em

---

liquidez no sistema. O segundo, quando o Tesouro Nacional transfere recursos para o setor privado, exigindo a atuação do BACEN no sentido oposto, isto é, vendendo títulos para manter a liquidez do sistema de acordo com os parâmetros estabelecidos para controle da inflação.

[5] *in* Nunes, Selene Peres Peres, *op. cit*, pgs. 130-1.

[6] Meyer, Arno., *op. cit.,* pg. 33.

[7] A despeito do fato de que esse banco aplicaria os depósitos do tesouro em títulos do próprio tesouro.

1993, quando, no âmbito do processo de harmonização de procedimentos entre o BACEN e o Tesouro Nacional, efetuou-se a substituição e resgate antecipado de cerca de ***US$ 42,8 bilhões*** *em títulos públicos federais da carteira do BACEN por NTN-L, fato esse que, se resultou em redução de custos para o Tesouro – dos juros internos de 16% a.a., em média, para juros externos de 5% a.a., implicou, analogamente, prejuízo para o Banco Central.*

507.Outra perda para o BACEN, também em 1993, residiu no resgate antecipado de cerca de ***US$ 61,9 bilhões*** *em títulos de sua carteira (NTNs-B, C e D, LTN-E, LFT e LFT-E, com vencimentos entre nov/93 e abr/95), no montante de CR$ 4.466.84.605,3 mil, e aquisição, pelo valor-par, de novos papéis do Tesouro Nacional (NTNs-C, D e L, com vencimentos entre jan/94 e dez/97), no valor correspondente a* ***US$ 61.983.542,8 mil****. A perda financeira decorreu do fato de a aquisição dos novos papéis ter ocorrido pelo valor ao par, sendo que o preço daqueles papéis no mercado situava-se em níveis bastante inferiores ao preço de aquisição pelo BACEN.*

508.Em suma, embora a relação Tesouro/BACEN tenha se mostrado, em termos correntes, favorável ao BACEN, há que se observar que, em alguns momentos, verificaram-se diferentes nuances, com o Banco sendo utilizado para propiciar o equilíbrio das contas do Tesouro Nacional. Ressalte-se que, conquanto envolva duas entidades que, na prática, fazem parte de um todo, operações dessa natureza prejudicam a necessária transparência das contas das respectivas entidades.

9.4.2. Transferência de resultados do BACEN para o Tesouro Nacional

509.A transferência do lucro do banco central ao tesouro nacional é uma tese bastante difundida, sendo adotada como contrapartida do monopólio conferido à autoridade monetária para a emissão de moeda.

510.A discussão, porém, torna-se mais acirrada quando se trata da transferência de prejuízos. É comum o entendimento de que a cobertura dos prejuízos do BACEN pelo Tesouro Nacional eleva o grau de endividamento público; tal raciocínio, porém, é impreciso. Na realidade, quando o Tesouro efetua a cobertura dos prejuízos do BACEN, não ocorre, nesse momento, qualquer efeito no endividamento público, mas apenas um lançamento de "acerto" entre duas unidades pertencentes à mesma esfera de governo. Na realidade, ***o impacto nos níveis de endividamento público federal ocorreu antes****, no momento em que o BACEN honrou a(s) operação(ões) deficitárias, financiando-se mediante emissão de moeda e/ou títulos públicos de sua responsabilidade.*

511.Isso, porém, não justifica, porém, descompromisso com as contas fiscais. Tomando por base os discursos mais recentes, parece existir consenso em torno da idéia de que bancos centrais não têm como objetivo maximizar lucros, pois desempenham funções de natureza pública que concorrem com esse objetivo. Isso não significa, contudo, descompromisso com seus resultados, até porque sucessivos e relevantes prejuízos constituem ameaça à estabilidade monetária, objetivo primordial do próprio Banco Central.

512.Ademais, a preservação do lucro da Autoridade Monetária é importante também do ponto de vista fiscal: parte desse lucro deriva dos juros líquidos devidos pelo próprio Tesouro ao Banco Central, devendo, portanto, ser utilizado para sua quitação, sob pena de descontrole da "Dívida Líquida do Setor Público". Essa, aliás, é a motivação do comando inscrito no § 1º do art. 2º da MP nº 2.179 (originalmente MP nº 1.789 1.852, 1.980 e, mais recentemente, nº 2.101), segundo o qual os valores pagos pelo BACEN a título de transferência de lucro à União "serão destinados exclusivamente ao pagamento da Dívida Pública Mobiliária Federal, devendo ser amortizada, prioritariamente, aquela existente junto ao Banco Central do Brasil".

9.4.3. Setor Externo (item 5.3)

513.A introdução do Plano Real trouxe como efeito, para as contas do BACEN, uma maior suscetibilidade de suas demonstrações financeiras a crises no setor externo. A partir de 1994, a política de fortalecimento das reservas internacionais e elevação das taxas de juros foram responsáveis por um desequilíbrio patrimonial do Banco Central, na medida em que as divisas adquiridas eram aplicadas no mercado internacional a taxas de juros inferiores às pagas internamente pelo BACEN nos títulos de sua emissão, utilizados para esterilizar a entrada dos recursos externos.

514.Assim é que, em 1994, o custo, para o BACEN, decorrente da manutenção das reservas cambiais brasileiras foi da ordem de ***R$ 21 bilhões,*** *levando o BACEN a registrar um resultado negativo de* ***R$ 4,1 bilhões*** *no exercício (dos quais* ***R$ 8,8 bilhões*** *só no 2° semestre, após a implantação da 3ª etapa do Plano Real).*

515.Em 1999, o custo de manutenção das reservas internacionais alcançou ***R$ 8,9 bilhões,*** *dos quais R$ 7,7 bilhões referem-se à atuação do BACEN no mercado futuro de câmbio na crise de janeiro daquele ano. Nesse ano, o resultado negativo do BACEN foi ainda maior:* ***R$ 13,0 bilhões*** *no exercício.*

516.O efeito cambial nas contas do BACEN pode ser visto também sob a ótica do endividamento interno da Autarquia. O gráfico constante do item 7.2.1 mostra que, quando do advento da crise asiática, por exemplo, o endividamento total do BACEN (exclusive LBC-E) elevou-se de R$ 39,5 (dezembro/97) para R$ 78,6 bilhões (janeiro/99); já na crise cambial de 1999, tal endividamento elevou-se de R$ 95,4 (dezembro/98) para R$ 118,2 bilhões (fevereiro/99).

517.Fica, portanto, evidente que o gerenciamento das reservas internacionais brasileiras tem constituído fator de desequilíbrio para as contas do BACEN.

518.Uma possível alternativa seria, a exemplo do que já vem sendo adotado no Canadá, a criação de um fundo de administração das reservas internacionais, ***à conta do Orçamento Geral da União e fora da contabilidade do Banco Central****, conferindo-se assim maior transparência às relações entre BACEN-STN. O fundo seria administrado pelo BACEN, não implicando, portanto, infringência ao art. 10 da Lei n° 4.595/64.*

519.É interessante notar que, além de consistir em mais um passo no sentido da efetiva separação entre as contas do Banco Central e do Tesouro Nacional, a retirada das reservas internacionais da contabilidade do BACEN contribuiria também para a redução dos montantes de seu ativo/passivo, que como afirmaram os próprios Deputados Aloízio Mercadante e Pedro Celso (fl. 03), alcança valores bastante elevados.

520.Trata-se de uma questão a ser discutida nos fóruns competentes – Congresso Nacional, BACEN e STN – e o momento afigura-se oportuno, visto que o Executivo já anuncia, para breve, o envio ao Congresso Nacional de um projeto de "Lei de Responsabilidade Monetária" (vol. 15, fls.175).

521.Não obstante, outras medidas vêm sendo adotadas visando a promover a separação das contas do BACEN e do Tesouro e desonerar a Autoridade Monetária do risco cambial. Em 1999, em cumprimento à MP n° 1.789, R$ 3,3 bilhões em quotas e ações de organismos financeiros internacionais foram transferidos ao Tesouro Nacional e, a partir de 1986, teve início a transferência da dívida externa brasileira, do BACEN para o Tesouro Nacional.

522.Sobre o processo de transferência da dívida externa do BACEN para o Tesouro Nacional, vale ressaltar que este não constituiu objeto da presente auditoria. Entretanto, sugerimos

que a 2ª SECEX avalie a possibilidade de incluir, como objeto de verificação em futura auditoria a conciliação entre os valores transferidos pelo BACEN e os recebidos pela STN, bem assim os respectivos resgates de títulos. Ainda no tocante à área externa, seria recomendável alertar o Congresso Nacional da conveniência de se programar a auditoria prevista no art. 26 do ADCT, a ser realizada com o concurso do Tribunal, tendo em vista que, ainda hoje, surgem indícios de valores contabilizados indevidamente, onerando desnecessariamente o serviço da dívida externa brasileira.

9.5. Operações de Crédito e Operações "Atípicas" (item 6)

*524.A Lei nº 4.595 autoriza o BACEN a operar "**exclusivamente com instituições financeiras públicas e privadas**, vedadas operações bancárias de qualquer natureza com outras pessoas de direito público ou privado, salvo as expressamente autorizadas por Lei" – sempre em consonância com os objetivos atribuídos à Autarquia nos termos dos arts. 11 e 12 daquele normativo. Entretanto, o exame das contas do BACEN demonstra que tal orientação foi bastante negligenciada no período 1994-2000. Assim, não é raro localizar nos balanços da Autarquia concessão de crédito a instituições não financeiras – como por exemplo, Proagro, FAL e, mais recentemente, até mesmo fundos de investimento administrados pelos bancos Marka e FonteCindam – em negócios muitas vezes dissociados dos reais objetivos da Autoridade Monetária.*

525.No caso do Proagro, por exemplo, ressalte-se que, ao autorizar a suspensão do recolhimento da taxa de administração devida pelo Fundo, a Diretoria do Banco Central avocou a si uma decisão que só caberia ao Conselho Monetário Nacional. A justificativa para a medida foi o "esgotamento de recursos" do Fundo; ocorre que, por mais nobres que sejam os seus objetivos, o Proagro é um fundo de responsabilidade do Tesouro Nacional, de modo que todo e qualquer auxílio que lhe fosse destinado teria necessariamente que transitar pela Lei de Orçamento. Não se trata, pois, de mera "falha formal", na medida em que à Diretoria não é dado dispor livremente dos recursos da Autarquia, mas apenas nos estritos limites de sua competência legal. Hoje, no tocante à realização desse crédito (R$ 58,9 milhões, posição em 31.12.2000) – que constitui a maior obrigação registrada no balanço do Proagro – o Banco Central reconhece que "realmente, a expectativa de recebimento é de longo prazo...".

*526.No caso da operação envolvendo CEF, FAL e FGDLI, que deu origem ao crédito hoje detido pelo BACEN junto ao FCVS, mais uma vez se verificou um desvio de finalidade na atuação do BACEN, posto que a operação se revestiu de caráter eminentemente fiscal. Como agravante, temos o fato de que **o Banco Central não mantém controle sobre o "quantum" da dívida caracterizada vencida, da dívida caracterizada vincenda e da dívida não caracterizada** – o que nos parece crucial para um provisionamento confiável, sobretudo porque a parcela não caracterizada pode nunca vir a ser reconhecida pela União. **Entretanto, os créditos junto ao FCVS não vêm sendo alvo de provisionamento pelo BACEN**, sob a alegação de que se trata de crédito contra a União, com risco de crédito considerado desprezível.*

527.Por tudo isso, não nos foi possível aquilatar a perda do BACEN com seus créditos oriundos do FCVS. Sabe-se, porém, que essa perda é inevitável, haja vista que os encargos da novação dos créditos são inferiores aos originalmente pactuados (uma espécie de "taxação" imposta pela União em troca do reconhecimento da dívida).

*528.No tocante às operações ligadas à reestruturação do sistema financeiro (PROER e PROES), cumpre ressaltar que, segundo estimativa do próprio BACEN, a perda da Autarquia com essas operações, ou, em outras palavras, o custo para o BACEN com a realização do Programa é, no caso do PROER, da ordem de **R$ 8,8 bilhões**, ou 29,5% do valor total dos créditos, e de **R$ 1,7 bilhão**, no caso do PROES, em se confirmando a expectativa de recebimento formulada pelo BACEN, observando-se que, neste último, a perda do BACEN restringe-se à operação com o Governo do Estado do Rio de Janeiro.*

529.Finalmente, é de se ressaltar que, a julgar pelo desconhecimento demonstrado quanto aos créditos junto ao FCVS e às instituições em liquidação, e tendo em vista a negligência com que a questão do Proagro vem sendo conduzida – ou esquecida – desde 1994, conclui-se que o acompanhamento dos créditos do BACEN está a carecer de maior atenção pela Administração do Banco, colocando em dúvida, inclusive, todo o processo de provisionamento que vem sendo efetuado. Nesse sentido, entendemos necessária a expedição de medidas saneadoras ao BACEN.

9.6. Resultados do Banco Central - 1994-2000 (item 7, Anexo VI e outros)

531.Até 1994, os ganhos gerados pelo "imposto inflacionário" eram capazes de compensar, e com folga, as perdas incorridas em operações quasi-fiscais, de origem eminentemente política, acarretando, para o BACEN, lucros bastante significativos.

532.Com a introdução do Plano Real e o arrefecimento da inflação a partir do 2º semestre/1994, era de se esperar, portanto, uma queda brusca dos resultados apresentados pelo Banco. E é isso que de fato veio a ocorrer, não apenas pela perda do "imposto inflacionário", mas também por força da política de elevação das taxas de juros internas, no intuito de atrair capitais externos e fortalecer as reservas internacionais do País.

533.Tal cenário ensejou a criação do artifício da conta "Resultados a Compensar" e, mais recentemente, "Crédito a ser coberto pelo Tesouro Nacional", registradas no Ativo do Banco Central até ulterior cobertura pelo Tesouro.

534.Em suma, os resultados do BACEN apresentaram o seguinte comportamento:

Resultados do BACEN no período 1994-2000

R$ milhões

Ano	*Período*	*Resultado (R$)*	*Resultado Consolidado (R$)*
1994	*1º semestre*	*4.652,5*	*(4.102,3)*
	2º semestre	*(8.754,8)*	
1995	*1º semestre*	*233,9*	*(2.914,3)*
	2º semestre	*(3.148,2)*	
1996	*1º semestre*	*(504,4)*	*(167,7)*
	2º semestre	*336,7*	
1997	*1º semestre*	*(642,8)*	*(1.875,4)*
	2º semestre	*(1.232,6)*	
1998	*1º semestre*	*(268,1)*	*3,2*
	2º semestre	*271,3*	
1999	*ano*	*(13.041,7)*	*(13.041,7)*
2000	*1º semestre*	*309,2*	*1.617,6*
	2º semestre	*1.308,4*	

535.O 2º semestre de 1995 foi marcado pela chamada "Crise do México", com as taxas de juros sendo "puxadas" drasticamente para cima (vide gráfico na Seção 7.4.1), e o resultado do BACEN sendo mais uma vez afetado por fatores externos.

536.Em 1999, a crise cambial de janeiro elevou mais uma vez o custo de manutenção das divisas ***(cerca de R$ 9 bilhões)****, na medida em que o BACEN, no intuito de preservar o nível das reservas internacionais, realizou pesadas vendas de contratos futuros de taxa de câmbio na BM&F (Seção 6.6). Nesse ano, o prejuízo do BACEN foi ainda maior:* ***R$ 13,0 bilhões*** *no exercício.*

537.É importante notar que, em 1999, quando o BACEN apresentou o prejuízo recorde de R$ 13,0 bilhões, tal resultado decorreu também, em boa parte, de provisionamentos maciçamente efetuados, de uma só vez, nos termos dos Votos BCB 030 e CMN 012/2000. Caso essas provisões estivessem sendo adequadamente realizadas desde as épocas cabíveis, tais despesas teriam sido mais harmonicamente diluídas ao longo do tempo.

538.De qualquer modo, é necessário reforçar que não se deve esperar que o Banco Central obtenha lucro ou prejuízo em suas operações. O resultado a ser auferido pela Autarquia

dependerá, basicamente, das variáveis econômicas internas e externas, e da política econômica a ser adotada pelo Governo Federal frente a essas variáveis. Isto porque, na qualidade de Autoridade Monetária, o BACEN estará, quase sempre, na "ponta inversa" do mercado, isto é, atuando em sentido contrário ao assumido pelos agentes "racionais", fato esse que, por si só, já cria uma espécie de "prejuízo potencial", cuja ocorrência dependerá da habilidade do Banco Central em tirar proveito das circunstâncias que lhe são favoráveis, tais como a manutenção de encaixes bancários a custo zero e o monopólio da emissão de moeda.

539.É importante lembrar, ainda, que, conquanto caiba à União a cobertura dos prejuízos do BACEN, em alguns momentos foi a própria União que imputou perdas à Autoridade Monetária. É o caso da troca de títulos realizada em 1983, no âmbito do Plano de Ação Imediata do Governo (item 5.3.2.2), e outras que o sigilo bancário não nos permite conhecer.

9.7. Sobre as observações da Auditoria Independente (item 8)

540.Das observações efetuadas pela Auditoria Independente para o ano de 2000, julgamos ser passível de determinação ao BACEN:

-estabelecer rotinas de controle contábil, sobre todos os saldos do balanço, que possibilitem o monitoramento dos casos que não guardem relação direta com departamentos operacionais;

-promover a modernização do Sistema Contábil, de modo a tornar possível efetuar ajustes referentes a exercícios anteriores;

-instituir controles internos que permitam uma adequada manutenção do estoque de causas judiciais em aberto em formato de base de dados, com apropriado nível de informações quanto à evolução das causas e estágio de discussão nas diversas esferas legais;

-implantar procedimentos de reconciliação de saldos de maneira sistemática e desenvolver uma rotina de revisão e atualização dos saldos a fim de evitar que durante o exercício ocorram distorções nos saldos contábeis representativos desses saldos;

-rever os critérios para marcação a preço de mercado da carteira de títulos públicos, com vistas a evitar os efeitos da volatilidade do mercado, mantendo-se os registros mais próximos possíveis dos valores de realização, em obediência ao Princípio da Prudência.

10. propostas de encaminhamento

541.Feitas essas considerações, propomos que o Tribunal:

541.1. nos termos do art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do Tribunal), e com vistas à aplicação da multa prevista no art. 58, incisos II e III, do mesmo normativo, promova a ***audiência*** *dos Srs.* ***Pedro Sampaio Malan*** *(ex-Presidente do Banco Central do Brasil);* ***Cláudio Ness Mauch*** *(ex-Diretor de Normas e Organização do Sistema Financeiro);* ***Alkimar Ribeiro Moura*** *(ex-Diretor de Política Monetária);* ***Gustavo Henrique de Barroso Franco*** *(ex-Diretor de Assuntos Internacionais);* ***Carlos Eduardo Tavares de Andrade*** *(ex-Diretor de Administração) e* ***Edson Bastos Sabino*** *(ex-Diretor de Fiscalização), responsáveis pela aprovação do Voto BCB n° 100/94, de 11.03.1994, que suspendeu o recolhimento da taxa de administração devida pelo Programa de Garantia da Atividade Agropecuária –* ***Proagro*** *ao Banco Central, exorbitando à competência da Diretoria Colegiada e configurando ato ilegítimo e antieconômico contra aquela Autarquia;*

541.2. determine ***ao Banco Central*** *que:*

541.2.1. avalie a possibilidade de desdobrar ativo e passivo em "Circulante" e "Exigível/Realizável a Longo Prazo", e não mais apenas em "Externo" e "Interno";

541.2.2. inclua nos estudos que estão sendo desenvolvidos sobre o VaR BACEN a discussão de alternativas para as questões que afetam o sistema mark-to-market, encaminhando ao Tribunal, para avaliação, nas próximas contas da Autarquia, os resultados obtidos;

541.2.3. consigne os ajustes a valor de mercado no próprio Balanço Patrimonial, por grupamento, e não mais apenas nos balancetes analíticos;

541.2.4. inclua, em suas Notas Explicativas, informações acerca dos critérios utilizados para apuração do valor de mercado dos ativos;

541.2.5. inclua, nos votos encaminhados à apreciação pela Diretoria e pelo Conselho Monetário Nacional, bem como em suas notas explicativas, avaliação mais precisa sobre as causas do resultado obtido no período;

541.2.6. promova o imediato provisionamento de seu crédito junto ao FCVS, tendo em vista, sobretudo, a parcela não caracterizada da dívida do Fundo;

541.2.7. estabelecer rotinas de controle contábil, sobre todos os saldos do balanço, que possibilitem o monitoramento de situações que não guardem relação direta com departamentos operacionais, a exemplo das reservas de reavaliação;

541.2.8. promover os necessários ajustes do Sistema Contábil, de modo a tornar possível a realização de ajustes referentes a exercícios anteriores;

541.2.9. instituir controles internos que permitam uma adequada manutenção do estoque de causas judiciais em aberto em formato de base de dados, com apropriado nível de informações quanto à evolução das causas e estágio de discussão nas diversas esferas legais;

10.2.10. passar a publicar, em suas Notas Explicativas, considerações acerca de seus passivos contingentes mais significativos, inclusive com avaliação de sua probabilidade de ocorrência;

541.2.11. implantar procedimentos de reconciliação de saldos de maneira sistemática e desenvolver uma rotina de revisão e atualização dos saldos, a fim de evitar que durante o exercício ocorram distorções nos saldos contábeis representativos desses saldos;

541.2.12. rever os critérios para marcação a preço de mercado da carteira de títulos públicos, com vistas a evitar os efeitos da volatilidade do mercado, mantendo-se os registros mais próximos possíveis dos valores de realização, em obediência ao Princípio da Prudência;

541.2.13. aprimorar o processo de acompanhamento de seus créditos, de modo a permitir uma melhor avaliação das expectativas de realização;

541.2.14. informar a este Tribunal, por ocasião da próxima prestação de contas do BACEN, as conclusões das auditorias independentes determinadas nas instituições em liquidação extrajudicial;

541.2.15. providencie, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, aos Analistas lotados na 2ª Secretaria de Controle Externo, especialmente na Diretoria responsável pela análise das contas do BACEN, acesso permanente ao seu sistema de dados informatizados (Sisbacen), ouvida essa Unidade Técnica no tocante às transações a serem disponibilizadas aos Analistas, com prioridade para as referentes a manuais de serviço e dados de natureza contábil.

541.3. alertar o Congresso Nacional da conveniência de se programar a auditoria prevista

no art. 26 do ADCT, a ser realizada com o concurso do Tribunal, tendo em vista que, ainda hoje, surgem indícios de valores contabilizados indevidamente, onerando desnecessariamente o serviço da dívida externa brasileira.

541.4. determine à ***2ª Secretaria de Controle Externo*** *que:*

541.4.1. as equipes designadas para a realização das futuras auditorias anuais nas contas do Banco Central do Brasil iniciem seus trabalhos preferencialmente a partir do 2º trimestre, após a aprovação das demonstrações financeiras do exercício anterior;

541.4.2. avalie a possibilidade de incluir, como matéria a ser explorada no âmbito da futura auditoria, o processo de transferência da dívida externa para o Tesouro Nacional, objetivando atestar a correspondência entre os valores transferidos pelo BACEN e os recebidos em contrapartida a essa transferência;

541.4.3. inclua, como objeto de verificação na próxima auditoria anual no BACEN:

? *as conclusões das auditorias independentes nas instituições em liquidação extrajudicial;*
? *situação dos respectivos créditos detidos pelo BACEN;*
? *os exames efetuados pelo BACEN quanto ao cálculo da situação atuarial relativa ao pagamento dos servidores aposentados após 1990; Deixamos de analisar as Receitas não-Operacionais;*
? *análise do Resultado não-Operacional;*

541.4. determine ***à Secretaria Federal de Controle*** *que acompanhe a implementação das medidas ora preconizadas, informando ao Tribunal, nas próximas contas do Banco Central do Brasil, acerca das providências adotadas pela Autarquia;*

541.5. encaminhe, desde já, cópia do presente Relatório ***à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ao Banco Central do Brasil e à Secretaria Federal de Controle****, para conhecimento, com a informação de que o presente processo ainda pende de deliberação pelo Tribunal."*

O Titular da 2ª Secex, manifestou-se de acordo com as conclusões e com o encaminhamento proposto pela Equipe, acrescentando proposta no sentido de ser encaminhada cópia do relatório também à Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal, face à importância das questões abordadas, mormente as relativas ao sigilo bancário (fl. 384).

Ouvida por iniciativa deste Relator, a douta Procuradoria manifestou-se nos termos do bem lançado parecer da lavra da Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva (fls. 393/399), a seguir reproduzido **in verbis.**

"Trata-se de Relatório de Auditoria realizada junto ao Banco Central do Brasil, em cumprimento ao deliberado na Sessão de Caráter Reservado de 05/04/2000.

2.Somos distinguidos com a honrosa solicitação de audiência formulada pelo nobre Ministro Benjamin Zymler.

3.Inicialmente, impende salientar o laborioso e aprofundado trabalho levado a efeito pela Unidade Técnica competente, que abarcou matérias altamente complexas e especializadas, especialmente por se tratar de uma experiência pioneira e desafiadora, cujos resultados importam sensivelmente à sociedade, ao Congresso Nacional e ao próprio TCU, com vistas ao aperfeiçoamento do processo de controle.

4.As determinações alvitradas pelos membros da equipe de auditoria, por intermédio do item 541.2 e seus subitens (fls. 163/4, volume principal), revelam-se apropriadas, porquanto resultam de detida análise dos elementos operacionais e legais aplicáveis à espécie, e visam a aperfeiçoar os sistemas de controle, os demonstrativos contábeis e financeiros e as rotinas operacionais da

entidade auditada. Da mesma forma, as medidas sugeridas nos itens 541.3 e 541.4 (fls. 164/5, volume principal), voltadas para o aperfeiçoamento do controle externo, parecem bastante oportunas.

5.Como bem registrou o digno Secretário da 2ª SECEX (fls. 380/4), o trabalho propiciou vários esclarecimentos relevantes quanto à atuação do Banco Central e a diversos aspectos da relação Tesouro/Banco Central. Entretanto, remanesce o óbice relativo ao sigilo bancário, vez que a Lei Complementar nº 105 não cuidou especialmente do acesso do Tribunal às informações protegidas pelo sigilo. Com efeito, a efetividade da fiscalização do Tribunal fica bastante comprometida, sobretudo em empreitadas como a presente, onde se pretende analisar operacionalmente a entidade e oferecer respostas aos anseios da sociedade e do Congresso Nacional. Vem bastante a propósito, portanto, a adoção da medida alvitrada pelo Sr. Secretário no sentido de se encaminhar cópia do relatório de auditoria também à Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal.

II

6.Não obstante o reconhecimento pelo louvável trabalho conduzido pela Secretaria, deixamos de concordar com a Unidade Técnica no que diz respeito ao item ao item 541.1 da proposta de encaminhamento formulada pelos respeitáveis membros da equipe de auditoria (fl. 163, volume principal), devidamente corroborada pelo Sr. Secretário, que versa sobre a oitiva, em sede de audiência prévia, dos membros da Diretoria do Banco Central, responsáveis pela aprovação do Voto BCB nº 100/94, de 11/03/94, que suspendeu o recolhimento da taxa de administração devida pelo Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - Proagro - ao Banco Central.

7.Em síntese apertada, entende a Unidade Técnica que a diretoria, ao emitir o aludido ato, exorbitou de sua competência, configurando-se a ilegitimidade e a antieconomicidade, considerando em especial os seguintes elementos:

a) a questão não foi submetida ao Conselho Monetário Nacional, em contrariedade ao disposto no artigo 5º, inciso IV, do Decreto nº 175, de 10/07/1991;

b) não haveria respaldo legal para a suspensão da taxa estabelecida por intermédio do Voto CMN nº 376/81. Ademais, a cobertura dos recursos insuficientes seria de responsabilidade da União, nos termos da Resolução nº 2.103, de 31.08.1994, item "e".

8.Segundo observações da equipe de auditoria, a decisão à época adotada pela Diretoria do Banco Central, nos termos do Voto BCB nº 100/94 (volume 3, fl. 157), objetivava a regularização da pendência aos demais beneficiários, 'o que, do contrário, poderia "representar priorização ao Banco Central, em detrimento dos demais credores do Programa" '. Porém, essa situação persistiria até os dias atuais, sem que haja registro de reavaliação da decisão pelas sucessivas Diretorias, ao longo do tempo.

9.Em verdade, esta constitui a questão de maior gravidade, porquanto um ato de suspensão de cobrança de receita materialmente relevante deve ser objeto de reavaliação da administração, em face da possibilidade de revogação, em prol da preservação do interesse público.

10.No tocante ao mérito do Voto BCB nº 100/94, não cremos que esteja eivado de ilegalidade ou de ilegitimidade, como se verá adiante.

11.Inicialmente, cumpre perquirir a natureza jurídica do Proagro - Programa de Garantia da Atividade Agropecuária -, instituído por intermédio da Lei nº 5.969, de 11 de dezembro de 1973. Neste ensejo, vale ter presente os preceitos dos artigos. 1º e 2º do mencionado diploma legal, bem como os dos artigos 59 e 65 da Lei nº 8.171/91, que dispõem sobre a política agrícola:

Lei nº 5.969/73

"Art. 1º. É instituído o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - Proagro, destinado a exonerar o produtor rural, na forma que for estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional, de obrigações financeiras relativas a operação de crédito, cuja liquidação seja dificultada pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atinjam bens, rebanhos e plantações".

Art. 2º. O Proagro será custeado:

I - pelos recursos provenientes do adicional de até 1 % (um por cento) ao ano, calculado, juntamente com os juros, sobre os empréstimos rurais de custeio e investimento;

II - por verbas do Orçamento da União e outros recursos alocados pelo Conselho Monetário Nacional."

Lei nº 8.171/91

"Art. 59. O Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), instrumento de política agrícola instituído pela Lei nº 5.969, de 11 de dezembro de 1973, será regido pelas disposições desta Lei e assegurará ao produtor rural:

I - a exoneração de obrigações financeiras relativas a operação de crédito rural de custeio, cuja liquidação seja dificultada pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atinjam bens, rebanhos e plantações;

II - a indenização de recursos próprios utilizados pelo produtor em custeio rural, quando ocorrerem perdas em virtude dos eventos citados no inciso anterior.

(.....)

Art. 65. O Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) cobrirá integral ou parcialmente:

I - os financiamentos de custeio rural;

II - os recursos próprios aplicados pelo produtor em custeio rural, vinculados ou não a financiamentos rurais".

12.Trata-se de um programa de indubitável relevância social e econômica para a atividade agropecuária, constituindo, efetivamente, um instrumento de política agrícola que visa exonerar o produtor rural de obrigações financeiras relativas a operações de crédito rural de custeio, cuja liquidação seja dificultada pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atinjam plantações e rebanhos.

13.Cumpre observar que o relatório de auditoria indica que o Governo Federal não vem cumprindo o seu mister legalmente estabelecido (item 353, fl. 129, volume principal). Esta questão, entretanto, mereceria um maior aprofundamento, eis que a Lei prevê o ingresso de verbas do Orçamento da União e de outros recursos alocados pelo Conselho Monetário Nacional (artigo 2º, inciso II, da Lei nº 5.969/73).

14.A análise efetuada pela Unidade Técnica não fornece subsídios suficientes para que se possa precisar a real situação econômica e financeira do Programa e identificar as origens da situação deficitária por ele apresentada e prováveis soluções, o que creditamos ao fato de a matéria apenas tangenciar o objeto da auditoria. Não obstante essas limitações, não se pode perder de vista que o próprio ordenamento restringe a alocação de recursos do Orçamento da União ao Programa, conforme disposto no artigo 3º, do Decreto nº 175, de 10 de julho de 1991:

"Art. 3º Constituem recursos financeiros destinados ao cumprimento dos objetivos do Proagro:

(.....)

IV - recursos do Orçamento da União alocados ao programa.

§1º A participação dos recursos do Orçamento da União, a que se refere o inciso IV deste artigo, ocorrerá em situações de ***adversidades climáticas generalizadas****, em que as disponibilidades do programa não forem suficientes para cobrir os prejuízos apurados nos empreendimentos enquadrados.*

§2º Para efeito do disposto no parágrafo anterior, o Poder Executivo submeterá ao Congresso Nacional proposta de suplementação orçamentária necessária ao saneamento do programa" (grifou-se).

15.Depreende-se do comando legal que o evento desfavorável ao produtor há de ser generalizado e que, simultaneamente, as demais disponibilidades financeiras do Programa devem ser insuficientes para a cobertura dos prejuízos. Satisfeitas essas condições, a alocação dos recursos orçamentários, como não poderia deixar de ser, constituirá objeto de apreciação pelo Poder Legislativo. Destarte, quer nos parecer que a questão relacionada à alocação de recursos pelo Tesouro Nacional, em face dos óbices jurídicos, financeiros e políticos a ela intrínsecos, requereria uma análise de maior profundidade.

III

16.A decisão da Diretoria de suspender a cobrança da taxa de administração do Programa pautou-se na existência de pendência de pagamento junto aos beneficiários do Programa. Se a medida revela-se, em princípio, antieconômica perante a própria entidade, já que os custos incorridos para a administração do Programa deixaram de ser cobertos, sob a perspectiva da moralidade e da finalidade, todavia, parece-nos acertada. Neste passo, vale ter presente a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello:

"Assim, o princípio da finalidade impõe que o administrador, ao manejar as competências postas a seu encargo, atue com rigorosa obediência à finalidade de cada qual. Isto é, cumpre-lhe cingir-se não apenas à finalidade própria de todas as leis, que é o interesse público, mas também à finalidade específica abrigada na lei a que esteja dando execução. Assim, há desvio de poder e, em conseqüência, nulidade do ato, por violação da finalidade legal, tanto nos casos em que a atuação administrativa é estranha a qualquer finalidade pública quanto naqueles em que 'o fim perseguido, se bem que de interesse público, não é o fim preciso que a lei assinalava para tal ato'.

(.....)

De acordo com ele [princípio da moralidade administrativa], a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que assujeita a conduta viciada a invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, na conformidade do art. 37 da Constituição. Compreendem-se, em seu âmbito, como é evidente, os chamados princípios da lealdade e da boa-fé, tão oportunamente encarecidos pelo mestre espanhol Jesus Gonzales Peres em monografia preciosa. Segundo os cânones da lealdade e da boa-fé, a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhaneza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos." [8]

17.Abstraindo-se da questão relacionada à competência para a emissão do ato, o que trataremos mais adiante, a situação sob exame realmente parece estar conforme com os princípios ora invocados, tão bem delineados pelo ilustre tratadista.

18.A finalidade específica abrigada na mencionada Lei nº 5.969/73, não temos dúvida, é a de isentar o produtor rural (beneficiário do Programa), na hipótese de insucesso decorrente dos eventos naturais, do pagamento dos empréstimos contraídos para financiamento da atividade agropecuária. Esta é a razão de ser do Proagro e a finalidade maior (específica) da Lei. O ato da Diretoria, consubstanciado no Voto BCB nº 100/94, sob essa perspectiva, não pode ser atacado.

19.O princípio da moralidade, tão bem esquadrinhado pelo autor, não deve ser visto sob uma ótica pontual, mas ampla. É bem verdade, segundo revela a própria equipe de auditoria, que a União vem deixando de alocar recursos junto ao Proagro, comprometendo a eficácia do Programa e, em última análise, a cobertura dos pagamentos devidos aos beneficiários. Estes, por sua vez, ao contribuírem para o Fundo, segundo as regras estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional, fazem jus à desoneração, pois a administração pública federal, que há de ser vista sob a ótica global, tem o dever de agir com lealdade e boa-fé para com os beneficiários, honrando junto a estes o compromisso previsto em Lei. Com efeito, quer nos parecer que, se agisse de modo diverso, a Diretoria do BACEN estaria priorizando a própria entidade em detrimento dos demais credores do Programa.

IV

20.Abordaremos, neste item, a questão relacionada à competência do BACEN. Neste mister, vale trazer a lume os preceitos normativos aplicáveis à espécie:

"Art. 3º. O Proagro será administrado pelo Banco Central do Brasil, segundo normas aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional" (Lei nº 5.969/1973).

Art. 4º. As normas do Proagro serão aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional (Decreto nº 175, de 10 de julho de 1991).

---

[8] *Curso de Direito Administrativo*. 9ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1997, p. 65 e 72/3.

Art. 5º. O Proagro será administrado pelo Banco Central do Brasil, cabendo-lhe:

(.....)

IV - gerir os recursos financeiros do programa, em consonância com as normas aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional;" (Decreto nº 175, de 10 de julho de 1991).

21.Os dispositivos em questão definem claramente o papel do BACEN: ***gestor*** *do Proagro, em consonância com as normas aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional - CMN. Cabe, no caso concreto, avaliar se a decisão da Diretoria efetivamente ocorreu ao arrepio das normas emanadas do CMN.*

A sistemática de cobrança de taxa de administração dos fundos e programas administrados pelo BACEN foi estabelecida por intermédio do Voto CMN nº 376/81, que ora juntamos aos autos (neste ensejo, cumpre registrar a importante contribuição da Assessoria da 2ª Secretaria, que se empenhou na obtenção, junto à entidade auditada, da cópia do referido documento, quando informalmente requerido por este Gabinete).

22.O exame acurado do referido documento permite a intelecção de que a cobrança da taxa de administração, conquanto financeira e economicamente justificável, era, do ponto de vista da conveniência e oportunidade, ***autorizativa****. Neste mister, vale transcrever excertos do mencionado Voto, com os destaques que julgamos relevantes para o deslinde da matéria:*

"Através da Portaria Interministerial nº 129, de 26.05.81, foi constituído o Grupo de Trabalho com a participação dos Srs. (...omissis...), com o objetivo de examinar a remuneração do Banco Central do Brasil relacionada com a administração de fundos e programas, bem como no tocante às taxas de juros incidentes sobre os adiantamentos concedidos.

2.A propósito, comunico a V. Exas. que, em 06.08.81, se realizou a 1ª reunião do referido grupo, ocasião em que foram examinadas as seguintes proposições:

(.....)

b) ***necessidade e conveniência*** *de estender a todos os fundos a cobrança de taxa de administração, a qual, para simplicidade de cálculo e registro, passaria a incidir sobre as receitas operacionais, e não sobre as aplicações, como atualmente, permitindo ao Banco Central ressarcir-se integralmente das despesas que realiza na administração dos fundos.*

(.....)

4.Examinando o assunto, entendeu o Grupo de Trabalho que:

(.....)

b) da mesma forma, ***poderia*** ***o Banco cobrar aos fundos um percentual de suas receitas operacionais*** *que correspondesse aproximadamente ao montante das despesas que realiza na respectiva administração;*

c) ***caberia à Diretoria do Banco Central, como ato de gestão, decidir em que nível se situariam os percentuais****, em ambos os casos;*

(.....)

5.Com o esclarecimento de que a matéria foi apreciada pela Diretoria do Banco Central em reunião de 12.08.81, submeto o presente voto à consideração de V. Exas., ficando entendido que, uma vez aprovado, ***caberia ao Banco Central, consoante sugerido pelo Grupo, estabelecer os níveis de percentuais adequados****, em cada um dos casos, ajustando-se, em conseqüência, as decisões anteriores do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional sobre o assunto."*

23.É evidente, conforme registramos anteriormente, que a cobrança de uma taxa de administração é necessária, já que a gestão dos fundos e programas administrados pelo BACEN geram despesas materialmente relevantes. Ocorre que essa cobrança há de ser estabelecida segundo um nível que não comprometa a finalidade precípua do fundo ou programa gerido.

24.Como visto anteriormente, em 1994, ou seja, decorridos quase treze anos da emissão do Voto CMN nº 376/81, a situação financeira do Proagro não permitia, talvez até mesmo em razão da ausência de aporte de recursos por parte da União, conforme consignado no relatório de auditoria, fossem honrados os compromissos junto aos credores do Programa, especialmente os próprios beneficiários.

25.Os trechos em destaque demonstram que a decisão do CMN era de caráter autorizativo, segundo o indissociável binômio da oportunidade e da conveniência: "caberia à diretoria do Banco Central, como ato de gestão, decidir em que nível se situariam os percentuais". Adequada a

orientação, pois o gestor do Programa é o BACEN a quem incumbe adotar as medidas para que a finalidade precípua do Programa, por ele gerido, seja alcançada. E, como visto, a providência adotada pela Diretoria do Banco em 1994, consubstanciada no Voto nº 100/94, primou pelo cumprimento da finalidade maior do Programa. Destarte, é de se concluir que os Diretores que aprovaram a emissão deste Voto não agiram ao arrepio da Lei, tampouco exorbitaram de suas competências, enquanto representantes do órgão responsável pela gestão do Proagro. Assim, não vemos como prosperar a proposta de ouvir em audiência prévia os Diretores do BACEN, porquanto não resta configurado a ilegitimidade ou antieconomicidade do ato.

26.Conforme nos posicionamos anteriormente, a questão de maior gravidade reside no fato de a situação persistir até os dias atuais, sem que haja registro de reavaliação da decisão pelas sucessivas Diretorias, ao longo do tempo, eis que se trata de uma decisão que importou em suspensão de uma receita do BACEN materialmente relevante, porém adotada em caráter excepcional e transitório, conforme consta do Voto BCB nº 100/94 (fl. 157, vol. III): "nestes termos, trago o assunto ao conhecimento de V. Sas., sugerindo suspender o pagamento da referida Taxa de Administração, até que regularizadas as pendências junto aos beneficiários do Proagro".

27.Em face do tempo decorrido, impõe-se a reavaliação técnica quanto à oportunidade e à conveniência da manutenção da medida ou de sua revogação, em prol da preservação do interesse público. Não se pode perder de vista, segundo consignamos, que existem outras questões relevantes, nos campos econômico, financeiro, jurídico e político, relacionadas ao funcionamento e à viabilidade do Programa e, desta forma, não nos parece que a institucionalização da suspensão da cobrança da taxa de administração, medida evidentemente de caráter transitório, constitua a solução estrutural para as deficiências do Proagro.

28.Neste diapasão, revela-se-nos bastante apropriado que a Corte determine ao BACEN a implementação de ações voltadas para a reavaliação quanto à oportunidade e à conveniência da manutenção ou revogação da medida de suspensão de cobrança da taxa de administração do Proagro, fixando-se prazo para a remessa das conclusões e de relatório circunstanciado que esclareça e fundamente a decisão adotada.

29.Oportuno também, quer nos parecer, é o envio de determinação ao BACEN para que, junto aos competentes órgãos envolvidos, adote providências que propiciem a alocação de outros recursos ao Programa, como forma de compensação às despesas decorrentes da cobrança da taxa de administração, em conformidade com os preceitos do artigo 2º, inciso II, da Lei nº 5.969/73 c/c o artigo 3º, incisos II e IV, do Decreto nº 175/1991, igualmente fixando-se prazo para o encaminhamento das conclusões e de relatório circunstanciado que esclareça e fundamente a decisão adotada.

30.Revela-se-nos, também, medida de bom alvitre a realização, pelo Tribunal, de auditoria no Proagro com o intuito de que sejam obtidos subsídios que demonstrem a real situação econômica e financeira do Programa, que identifiquem as origens da situação deficitária por ele apresentada e que apontem prováveis soluções.

V

31.Vem a propósito registrar que o ato em discussão remonta ao ano de 1994, e que as contas do BACEN relativas àquele exercício foram apreciadas pelo Tribunal, em Sessão de 06 de junho de 2000, da Primeira Câmara, que proferiu o Acórdão nº 269/2000, in Ata nº 19/2000, julgando-as regulares com ressalva e expedindo quitação aos responsáveis. Neste ensejo, ainda que se considere eventualmente que o ato em causa deveria ter sido submetido à aprovação do Conselho Monetário Nacional, o que evidenciaria o vício de competência do ato, cremos que a questão, por si só, frente a abrangência da atuação do Banco Central do Brasil, não teria o condão de macular a gestão e, por conseguinte, não daria ensejo à reabertura das contas pela via de eventual Recurso de Revisão.

32.Diante de todo o exposto, esta representante do Ministério Público, pedindo vênias por discordar parcialmente da Unidade Técnica, manifesta-se de acordo com os termos da conclusão alvitrada às fls. 163/165 - volume principal, corroboradas pelo Sr. Secretário, às fls. 380/384 - volume principal, exceto no que diz respeito ao item 541.1 respeitante à promoção de audiência

dos diretores do BACEN responsáveis pela aprovação do Voto BCB nº 100/94. Adicionalmente, sugere a adoção das seguintes medidas:

a) determinação ao BACEN no sentido de implementar ações voltadas para a reavaliação quanto à oportunidade e à conveniência da manutenção ou revogação da medida de suspensão de cobrança da taxa de administração do Proagro, fixando-se prazo para o envio das conclusões e de relatório circunstanciado que esclareça e fundamente a decisão adotada;

b) determinação ao BACEN para que, junto aos competentes órgãos envolvidos, adote providências que propiciem a alocação de outros recursos ao Programa, como forma de compensação às despesas decorrentes da eventual cobrança da taxa de administração, em conformidade com os preceitos do artigo 2º, inciso II, da Lei nº 5.969/73 c/c o artigo 3º, incisos II e IV, do Decreto nº 175/1991, igualmente fixando-se prazo para o envio das conclusões e de relatório circunstanciado que esclareça e fundamente a decisão adotada, e

c) realização, pelo Tribunal, de auditoria no Proagro - Programa de Garantia da Atividade Agropecuária, com o intuito de que sejam obtidos subsídios que demonstrem a real situação econômica e financeira do Programa, identifiquem as origens da situação deficitária por ele apresentada e que indiquem prováveis soluções.

33.Finalmente, cabe-nos observar que após a nossa intervenção e estando ainda os autos em nosso Gabinete, foi protocolizado no Tribunal o expediente DEAUD/GABIN-2002/0228, ora acostado à última contracapa deste volume principal, por meio do qual o Banco Central do Brasil apresenta alguns esclarecimentos que, segundo seu entendimento, podem dirimir dúvidas suscitadas pela Unidade Técnica.

34.Desde já, ressaltamos que os elementos suscitados no item 3 do referido expediente corroboram nossa posição no sentido de que a suspensão (adiamento) da cobrança da taxa de administração do Proagro não contém vício quanto à competência, tampouco configura ato antieconômico."

Considerando que as novas informações poderiam afetar a proposta formulada pela 2ª Secex, determinei a restituição do feito àquela Unidade Técnica, para que, à luz dos novos elementos, ratificasse ou retificasse a sua proposta de encaminhamento.

A nova documentação foi analisada nos termos da instrução de fls. 429/432, da qual trasncrevo o seguinte excerto:

"Com relação ao conteúdo do documento apresentado, constatamos a referência às seguintes determinações propostas pela Equipe de Auditoria e corroboradas pela Diretoria Técnica e Secretaria, informando a respeito de ações adotadas pelo Banco Central que poderiam, desde já, serem consideradas como atendimento àquelas, bem como justificativas antecipadas sobre os atos que levaram à proposta de audiência, podendo excluí-las da proposta de mérito.

A respeito de ações adotadas pelo Banco Central com objetivo de atender, antecipadamente, as determinações propostas, contatamos que versam sobre os seguintes itens da proposta:

Item 541.2.1Avalie a possibilidade de desdobrar ativo e passivo em "Circulante" e "Exigível/Realizável a Longo Prazo", e não mais apenas "Externo e Interno".

Os esclarecimentos prestados no Anexo III do documento enviado (fl. 408) com relação a esse item, comprovam que os critérios atualmente adotados pelo Banco não comprometem a transparência das Demontrações Financeiras do BACEN, e são utilizados devido às características peculiares da Autoridade Monetária, não sendo mais necessária a determinação proposta.

Item 541.2.3Consigne os ajustes a valor de mercado no próprio Balanço Patrimonial, por grupamento, e não mais apenas nos balancetes analíticos.

Pelo que foi informado (fl. 409), o Banco não pretende mudar a atual configuração do Balanço, razão pela qual propomos a manutenção da determinação, por entendermos que seja um fator de transparência necessário.

Item 541.2.4Consigne, em suas Notas Explicativas, informações acerca dos critérios utilizados para apuração do valor de mercado dos ativos.

O Banco informou e comprovou (fl. 409) a inclusão da Nota Explicativa nas Demonstrações Contábeis de 31.12.2001, razão pela qual propomos que a determinação seja excluída, por já estar atendida.

Item 541.2.5Inclua, nos votos encaminhados à apreciação pela Diretoria e pelo Conselho Monetário Nacional, bem como em suas notas explicativas, avaliação mais precisa sobre as causas do resultado obtido no período.

O Banco informou (fl. 410) que, desde julho de 2001, vem efetuando mudanças no Votos elencados acima, porém não enviou documento que pudesse comprovar a adequação dos Votos às exigências demandadas pela Auditoria, razão pela qual mantemos a proposta de determinação.

Item 541.2.6promova o imediato provisionamento de seu crédito junto ao FCVS tendo em vista, sobretudo, a parcela não caracterizada da dívida do Fundo.

O Banco informou (fl. 419) que adotou medidas para atender a determinação, inclusive com a expedição do Voto BCB 030/2000, BCB 260/2000 e BCB 039/2001, porém, não é possível verificar, com base nas informações prestadas, uma vez que os referidos Votos não foram enviados, se as ações são adequadas ao cumprimento da determinação proposta, razão pela qual mantemos a proposta inicial.

Item 541.2.7Estabelecer rotinas de controle contábil, sobre todos os saldos do balanço que possibilitem o monitoramento de situações que não guardem relação direta com departamentos operacionais, a exemplo das reservas de reavaliação.

O Banco informou (fl. 410) que adotou medidas para atender a determinação, porém, não é possível verificar, com base nas informações prestadas, se as ações são adequadas ao cumprimento da determinação proposta, razão pela qual mantemos a proposta inicial.

Item 541.2.8Promover os necessários ajustes do Sistema Contábil de modo a tornar possível a realização de ajustes referentes a exercícios anteriores.

O Banco informou (fl. 410) que adotou medidas para atender a determinação, porém, não é possível verificar, com base nas informações prestadas, se as ações são adequadas ao cumprimento da determinação proposta, razão pela qual mantemos a proposta inicial.

Item 541.2.9Instituir controles internos que permitam ema adequada manutenção do estoque de causas judiciais em aberto em formato de base de dados, com apropriado nível de informações quanto à evolução das causas e estágio de discussão nas diversas esferas legais.

O Banco informou (fl. 420/422) que está adotando medidas para atender a determinação, tendo, inclusive, incluido o tema em seu Planejamento Institucional 2002/2003, porém, não é possível verificar, com base nas informações prestadas, se as ações são adequadas ao cumprimento da determinação proposta, razão pela qual mantemos a proposta inicial.

Item 541.2.10Passar a publicar, em suas Notas Explicativas, considerações acerca de seus passivos contingentes mais significativos, inclusive com avaliação de sua probabilidade de ocorrência.

O Banco informou (fl. 423/428) que está adotando medidas para atender a determinação, porém a solução depende de implantação de ferramentas computacionais ainda não disponíveis. Assim, não é possível verificar, com base nas informações prestadas, se as ações são adequadas ao cumprimento da determinação proposta, razão pela qual mantemos a proposta inicial.

Item 541.2.11Implantar procedimentos de reconciliação de saldos de maneira sistemática e desenvolver uma rotina de revisão e atualização dos saldos, a fim de evitar que durante o exercício ocorram distorções nos saldos contábeis representativos desses saldos.

O Banco informou (fl. 410) que adotou medidas para atender a determinação, porém, não é possível verificar, com base nas informações prestadas, se as ações são adequadas ao cumprimento da determinação proposta, razão pela qual mantemos a proposta inicial.

Item541.2.12Rever os critérios para marcação a preço de mercado da carteira de títulos públicos, com vistas a evitar os efeitos da volatilidade do mercado, mantendo-se os registros mais próximos possíveis dos valores de reavaliação, em obediência ao Princípio da Prudência.

O Banco informou (fl. 410) que adotou medidas para atender a determinação, inclusive com a expedição do Voto BCB 406/2001, porém, não é possível verificar, com base nas informações prestadas, uma vez que o referido Voto não foi enviado, se as ações são adequadas ao cumprimento da determinação proposta, razão pela qual mantemos a proposta inicial.

Item 541.2.13Aprimorar o processo de acompanhamento de seus créditos, de modo a permitir uma melhor avaliação das expectativas de realização.

Apesar das informações prestadas (fl. 411), não há como verificar o aprimoramento do processo de acompanhamento de seus créditos, objeto da determinação proposta, razão pela qual mantemos a proposta inicial.

Com relação à contestação da proposta de audiência constante do Item 541.1 do Relatório de Auditoria, o Banco apresentou (fls. 404/407) argumentações que não são suficientes para descaracterizar os procedimentos irregulares que resultaram na proposta fundamentada nos itens 348 a 357, pois afirmam que ao BACEN era facultado o direito de cobrar taxa de administração e que essa estava apenas suspensa, o que não elide os motivos da audiência, que são a exorbitância de competência da Diretoria do Banco e a prática de ato ilegítimo e antieconômico, razão pela qual fica mantida a proposta anteriormente apresentada.

Cabe lembrar que a análise de alegações de defesa deverá ser realizada somente se a proposta acima for aceita, o que ainda não ocorreu, pois não há Decisão do Tribunal a respeito. A apresentação de defesa extemporânea e contrária à norma processual do Tribunal apenas prejudica o adequado andamento do processo, uma vez que essa deverá ser novamente analisada em tempo apropriado, caso seja concretizada a audiência, com exceção das situações julgadas necessárias por parte do Ministro Relator.

Diante do exposto, ratificamos a proposta de fls. 163 a 165, com exceção dos itens 541.2.1 e 541.2.4 uma vez que os documentos enviados pelo Banco Central demonstram os seus atendimentos."

O Sr. Diretor, concordando em parte com a instrução, manifestou-se nos seguintes termos:

"Examinados os novos elementos acostados pelo Banco Central do Brasil - Bacen, a instrução conclui ratificando a proposta de encaminhamento oferecida pela equipe de auditoria, conforme fls. 163/165, com exceção das determinações dos itens 541.2.1 e 541.2.4, por vê-las como desnecessárias diante das medidas já tomadas pelo Bacen.

2.Além dessas duas determinações, acreditamos que outra também poderá ser dispensada, não porque já tenha sido implementada, mas porque os esclarecimentos prestados parecem-nos indicar a sua desnecessidade. É ela a do item 541.2.6 da proposta de encaminhamento, que diz: "promova o imediato provisionamento de seu crédito junto ao FCVS, tendo em vista, sobretudo, a parcela não caracterizada como dívida do fundo".

3.Sobre essa determinação o Bacen informa que: os créditos são ajustados a valor presente, possuem garantia contratual de serem substituídos ou complementados por créditos de igual natureza (Contrato de Reconhecimento e Confissão de Dívida, com Cessão de Direitos Creditórios e Dação em Pagamento firmado com a Caixa Econômica Federal) e, ainda, que a dívida do FCVS é de responsabilidade do Tesouro Nacional. Pensamos, assim como entende o Banco, que não há a necessidade de provisionamento, por não haver risco de perda dos respectivos valores.

4.Outra questão que se nos afigura merecedora de reavaliação diz respeito à audiência sugerida pela equipe, e ratificada pela instrução, em razão da suspensão do recolhimento da taxa de administração devida pelo Proagro ao Bacen.

5.Sobre essa questão, a manifestação da Procuradoria é suficientemente elucidativa, não merecendo, a nosso ver, nenhum acréscimo ou reparo: a referida suspensão objetivou aumentar os minguados recursos destinados aos beneficiários do Programa, atendendo assim aos princípios da finalidade e da moralidade. Quanto à legitimidade, ou seja, a competência da diretoria do Bacen para decidir a dita suspensão, a abordagem dada pela d. Procuradoria é bastante apropriada, conforme Parecer exarado às fls. 393/399.

Isto posto, feitas as ponderações que entendemos pertinentes e concordando, em parte, com a instrução, posicionamo-nos pela ratificação da proposta de encaminhamento de fls. 163/165, excetuando-se os itens 541.1, 541.2.1, 541.2.4 e 541.2.6, com o acréscimo sugerido pelo titular

desta unidade às fls. 384, e pelo arquivamento do processo (contas do exercício de 2000 já julgadas - Ata 11/2002-2ºCâmara, Relação 22-Min. Benjamin Zymler).”

O titular da 2ª Secex manifestou-se de acordo com o posicionamento do Sr. Diretor.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de relatório de auditoria no Banco Central do Brasil, realizada em cumprimento ao deliberado na Sessão Extraordinária de Caráter reservado de 05/04/2000, oportunidade em que o Tribunal Pleno decidiu realizar Auditorias Gerais Anuais no Banco Central do Brasil, com início no 2º Semestre de 2000, atribuição que ficou a cargo da 2ª Secex.

Por despacho do relator **a quo** (fl. 8, TC 014.658/2000-5, apenso), foi determinada a ampliação do objeto da presente auditoria de modo a atender à solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, no sentido de apurar, em relação ao Banco Central do Brasil, as possíveis causas “dos enormes prejuízos para suas operações desde 1994 e da existência de um ativo/passivo de enormes proporções”.

Há de se registrar, desde logo, os merecidos elogios à equipe de auditoria, que produziu extenso e minudente relatório acerca dos demonstrativos contábeis do Banco Central do Brasil, no período de 1994 a 2000, no qual foram analisados os principais eventos no cenário econômico nacional e internacional que tiveram impacto expressivo sobre o desempenho do Bacen.

A equipe incluiu, na parte inicial de suas conclusões, questionamento acerca dos limites impostos por aquela autarquia em relação a informações que estariam protegidas pelo sigilo bancário, fundamentando seu posicionamento no fato do Bacen ter sido menos restritivo nesse aspecto em relação à atuação da firma de auditoria independente contratada para emitir opinião sobre seus demonstrativos contábeis.

Deixo de propor qualquer ação do TCU quanto a esse ponto tendo em vista que a questão dos limites impostos pelo sigilo bancário à atuação do TCU está sendo examinada pelo Supremo Tribunal Federal (MS 22801 MC/DF), ainda sem decisão quanto ao mérito.

Dentre os demais pontos levantados pela equipe, destaca-se o questionamento em relação à aprovação do Voto BCB n° 100/94, de 11.03.1994, que suspendeu o recolhimento da taxa de administração devida pelo Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – **Proagro** ao Banco Central, exorbitando, no entendimento da equipe, a competência da Diretoria Colegiada e configurando ato ilegítimo e antieconômico contra aquela Autarquia.

A meu ver, a percuciente análise da questão realizada pela douta Procuradoria, ouvida por iniciativa deste Relator, é plenamente suficiente para esclarecer a matéria. Examinando a questão pelo ângulo da legalidade da decisão da Diretoria do Bacen, vê-se que o ordenamento jurídico regulador do Proagro cometeu ao Bacen a condição de gestor do programa, subordinado às normas emanadas do Conselho Monentário Nacional, consoante evidenciado dos seguintes comandos legais:

"Art. 3º. O Proagro será administrado pelo Banco Central do Brasil, segundo normas aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional" (Lei nº 5.969/1973).

Art. 4º. As normas do Proagro serão aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional (Decreto nº 175, de 10 de julho de 1991).

Art. 5º. O Proagro será administrado pelo Banco Central do Brasil, cabendo-lhe:

(.....)

IV - gerir os recursos financeiros do programa, em consonância com as normas aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional;" (Decreto nº 175, de 10 de julho de 1991)”

Prosseguindo nessa linha de raciocínio, conforme bem demonstrado no parecer do **parquet** especializado, o Voto CMN nº 376/81 não **determinou** ao Bacen a cobrança de taxa de administração pelos programas administrados, antes **autorizou** a Diretoria daquela Autarquia a efetuar tal cobrança, deixando a cargo da mesma, “como ato de gestão, decidir em que nível se situariam os percentuais”.

Vale lembrar que, como gestor do Proagro, o Bacen era responsável pela consecução dos objetivos do Programa, o qual se reveste de indiscutível importância social. Assim, diante da situação de insuficiência dos recursos do programa para fazer face à demanda, a Diretoria do Banco Central decidiu postergar a cobrança da taxa de administração a que fazia jus com vistas a atender maior número de beneficiários do Proagro.

Ressalte-se ainda que o Banco Central, devido à sua condição de autoridade monetária, não tem como objetivo institucional a obtenção ou maximização de lucros, ainda que esteja obrigado a minimizar os seus custos administrativos e operacionais, em reverência ao princípio da economicidade. Releva notar que o Tesouro Nacional é responsável tanto por cobrir eventuais resultados negativos do Bacen como por suprir os fundos necessários ao Proagro, quando as outras fontes se mostrarem insuficientes. Resta elidido, portanto, o questionamento ora sob comento.

Todavia, entendo oportuno que esta Corte determine ao Banco Central que reavalie quanto à oportunidade e conveniência de manutenção ou revogação da medida de suspensão de cobrança da taxa de administração do Proagro, conforme sugerido pela Procuradoria no seu parecer.

No que pertine à solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, verifico que foi adequadamente contemplada no relatório de auditoria, dentro dos limites impostos pelo instituto do sigilo bancário. Merece especial destaque, nessa matéria, o conteúdo do item 6 do relatório (“Fatos Marcantes no Período 1994-2000”), no qual a equipe analisa os fatos mais relevantes no cenário econômico interno e externo que tiveram impacto significativo sobre os saldos contábeis integrantes do ativo e do passivo do Banco Central do Brasil.

No mais, acolho os pareceres, e voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste E. Plenário.

Sala das Sessões, em 16 de abril de 2003.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 378/2003-TCU - Plenário

1. Processo nº TC 016.778/2000-2
Apenso: TC 014.658/2000-5 (Solicitação do Congresso Nacional)
2. Grupo I - Classe V – Relatório de Auditoria
3. Responsáveis: Pedro Sampaio Malan (028.897.227-91);Alkimar Ribeiro Moura (031.077.288-35); Armínio Fraga Neto (469.065.257-00); Belmivam Borges Borba (096.913.671-49); Carlos Eduardo de Freitas (026.864.907-30); Carlos Eduardo Tavares de Andrade (023.250.207-20); Cláudio Ness Mauch (060.895.180-34); Daniel Luiz Gleizer (628.724.277-91); Demosthenes Madureira de Pinho Neto (847.078.877-91); Edison Bernardes dos Santos (039.624.071-20); Edson Bastos Sabino (085.260.367-34); Francisco Eduardo de Almeida Pinto (664.266.777-87); Francisco Lafaiete de Pádua Lopes (110.015.857-04); Gustavo Henrique de Barroso Franco (541.724.707-34); Gustavo Jorge Laboissiere Loyola (101.942.071-53); Ilan Goldfajn (980.031.607-82); Jefferson Moreira (119.361.931-91); José dos Santos Barbosa (296.818.637-04); Luiz Carlos Alvarez (408.135.768-49); Luiz Fernando Figueiredo (013.124.158-35); Paolo Enrico Maria Zaghen (112.551.538-49); Persio Arida (811.807.138-34); Sérgio Darcy da Silva Alves (050.933.687-68); Sérgio Ribeiro da Costa Werlang (506.666.577-34).
4. Entidade: Banco Central do Brasil
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva
7. Unidade técnica: 2ª Secex
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria realizada no Banco Central do Brasil, abrangendo os exercícios de 1994 a 2000.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em:

9.1 - determinar ao Banco Central que:

9.1.1 - inclua nos estudos que estão sendo desenvolvidos sobre o VaR BACEN a discussão de alternativas para as questões que afetam o sistema “mark-to-market”, encaminhando ao Tribunal, para avaliação, nas próximas contas da Autarquia, os resultados obtidos;

9.1.2 - consigne os ajustes a valor de mercado no próprio Balanço Patrimonial, por grupamento, e não mais apenas nos balancetes analíticos;

9.1.3 - inclua, nos votos encaminhados à apreciação pela Diretoria e pelo Conselho Monetário Nacional, bem como em suas notas explicativas, avaliação mais precisa sobre as causas do resultado obtido no período;

9.1.4 - estabeleça rotinas de controle contábil, sobre todos os saldos do balanço, que possibilitem o monitoramento de situações que não guardem relação direta com departamentos operacionais, a exemplo das reservas de reavaliação;

9.1.5 - promova os necessários ajustes do Sistema Contábil, de modo a tornar possível a realização de ajustes referentes a exercícios anteriores;

9.1.6 - institua controles internos que permitam uma adequada manutenção do estoque de causas judiciais em aberto em formato de base de dados, com apropriado nível de informações quanto à evolução das causas e estágio de discussão nas diversas esferas legais;

9.1.7 - passe a publicar, em suas Notas Explicativas, considerações acerca de seus passivos contingentes mais significativos, inclusive com avaliação de sua probabilidade de ocorrência;

9.1.8 - implante procedimentos de reconciliação de saldos de maneira sistemática e desenvolva uma rotina de revisão e atualização dos saldos, a fim de evitar que durante o exercício ocorram distorções nos saldos contábeis representativos desses saldos;

9.1.9 - reavalie os critérios para marcação a preço de mercado da carteira de títulos públicos, com vistas a evitar os efeitos da volatilidade do mercado, mantendo-se os registros mais próximos possíveis dos valores de realização, em obediência ao Princípio da Prudência;

9.1.10 - aprimore o processo de acompanhamento de seus créditos, de modo a permitir uma melhor avaliação das expectativas de realização;

9.1.11 informe a este Tribunal, por ocasião da próxima prestação de contas do BACEN, as conclusões das auditorias independentes determinadas nas instituições em liquidação extrajudicial;

9.1.12 - providencie, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, aos Analistas lotados na 2ª Secretaria de Controle Externo, especialmente na Diretoria responsável pela análise das contas do BACEN, acesso permanente ao seu sistema de dados informatizados (Sisbacen), ouvida aquela Unidade Técnica no tocante às transações a serem disponibilizadas aos Analistas, com prioridade para as referentes a manuais de serviço e dados de natureza contábil;

9.1.13 - implemente ações voltadas para a reavaliação quanto à oportunidade e à conveniência da manutenção ou revogação da medida de suspensão de cobrança da taxa de administração do Proagro.

9.2 - determinar à 2ª Secretaria de Controle Externo que:

9.2.1 as equipes designadas para a realização das futuras auditorias anuais nas contas do Banco Central do Brasil iniciem seus trabalhos preferencialmente a partir do 2º trimestre, após a aprovação das demonstrações financeiras do exercício anterior;

9.2.2 - avalie a possibilidade de incluir, como matéria a ser explorada no âmbito da futura auditoria, o processo de transferência da dívida externa para o Tesouro Nacional, objetivando atestar a correspondência entre os valores transferidos pelo BACEN e os recebidos em contrapartida a essa transferência;

9.2.3 - inclua, como objeto de verificação na próxima auditoria anual no BACEN:

9.2.3.1 - as conclusões das auditorias independentes nas instituições em liquidação extrajudicial;

9.2.3.2 - situação dos respectivos créditos detidos pelo BACEN;

9.2.3.3 - os exames efetuados pelo BACEN quanto ao cálculo da situação atuarial relativa ao pagamento dos servidores aposentados após 1990;

9.2.3.4 - análise do Resultado não-Operacional;

9.3 - determinar à Secretaria Federal de Controle que acompanhe a implementação das medidas ora preconizadas, informando ao Tribunal, nas próximas contas do Banco Central do Brasil, acerca das providências adotadas pela Autarquia;

9.4 - encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, bem como do relatório de auditoria, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle do Senado Federal, ao Banco Central do Brasil e à Secretaria Federal de Controle, para conhecimento;

9.5 – dar conhecimento à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que a atividade de fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial no Banco Central do Brasil, exercida pelo Tribunal de Contas da União, em auxílio ao Congresso Nacional, conforme disposto no art. 71, IV, da Constituição Federal tem sido, em parte, prejudicada pelas restrições impostas pela Autarquia, sob o argumento de as informações estarem protegidas pelo sigilo bancário, enquanto que, paradoxalmente, a mesma restrição não é aplicada às empresas privadas de auditoria independente contratadas pelo Banco Central para auditar suas contas;

9.6 – arquivar o presente processo.

10. Ata nº 13/2003 – Plenário

11. Data da Sessão: 16/4/2003 – Ordinária

12. Especificação do **quorum:**

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Adylson Motta, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler (Relator) e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

Grupo II - Classe V - Plenário

-TC-525.187/1997-9
-Natureza: Processo apartado, originário do TC-525.131/1997-3.
-Unidade: Serviço Social da Indústria – Departamento Regional do Estado do Piauí – Sesi/PI.
-Responsável: Antonio José de Moraes Souza, Diretor Regional.

-Sumário: Processo apartado constituído do Relatório de Auditoria Operacional tratado no TC-525.131/1997-3, para apuração de irregularidades. Audiência do responsável. Acumulação indevida do exercício de mandato de cargo eletivo estadual com o de empregado do SESI/PI. Submissão dos entes sociais autônomos aos princípios insculpidos no artigo 37 da Carta Magna. Ressarcimento aos cofres do Sesi/PI dos valores indevidamente pagos. Arquivamento. Juntada às contas.

RELATÓRIO

O presente processo foi constituído do Relatório de Auditoria Operacional realizada no Serviço Social da Indústria – Departamento Regional do Estado do Piauí, tratado no TC-525.131/1997-3, para apuração de irregularidades, na forma do artigo 28, parágrafo 1º, da Instrução Normativa TCU 09/95.

2.Por determinação deste Relator (f. 46) foi providenciada a audiência do responsável para apresentar razões de justificativa ao Tribunal, no prazo regimental, sobre as seguintes ocorrências:

1) transferência, no exercício de 1996, a instituições privadas, no valor de R$ 148.660,54 (cento e quarenta e oito mil, seiscentos e sessenta reais e cinqüenta e quatro centavos), conforme registro constante do Balanço Orçamentário de 1996, quando o art. 53 do Regulamento do SESI autoriza somente a transferência de 7% (sete) por cento sobre a arrecadação total da região, oriunda de contribuições compulsórias, para a Administração Superior, a cargo da Federação das Indústrias do Estado do Piauí, valor esse que extrapola em R$ 34.776,69 (trinta e quatro mil, setecentos e setenta e seis reais e sessenta e nove centavos) o autorizado pelo artigo acima citado, de vez que a receita total de contribuições compulsórias do DR/SESI/PI, naquele ano, atingiu o montante de R$ 1.626.912,14 (um milhão, seiscentos e vinte e seis mil, novecentos e doze reais e quatorze centavos).

2) adiantamento no valor de R$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) à servidora Mirtis Maria Furtado da Silva, em 28/2/97, cujo objetivo não se inclui entre aqueles previstos para uso dos recursos do SESI, nem tampouco tratou-se de despesa de pequeno vulto, que exija pronto pagamento em espécie, aduzindo-se ainda que, até a data de 30/3/97, a respectiva prestação de contas não havia sido efetuada.

3) lançamento de débito, em 31/3/97, na conta 6124.99.002 – FIEPI – Outras C/CORRENTE ATIVAS, em contrapartida ao adiantamento concedido à servidora Mirtis Maria Furtado da Silva, com base no Ofício GAB/FIEPI nº 005/97, de 17/3/99, sem que a utilização da referida importância, a ser deduzida dos repasses do SESI à FIEPI, estivesse em consonância com as ações de administração superior previstas no art. 53 do Regulamento do SESI.

4) presença, nas folhas de pagamento do Departamento Regional do SESI no Piauí, a contar de janeiro de 1995, do nome do servidor Francisco de Assis de Moraes Souza, de vez que o mesmo encontra-se, por força do art. 38, inciso I, da Constituição Federal, c/c o art. 95, parágrafo único da Constituição do Estado do Piauí, afastado do cargo que exerce no SESI para cumprir mandato eletivo estadual.

5) redução, de 142.556,50 m², na área do terreno adquirido da Construtora Patrícia Ltda., em 23/6/88, localizado na cidade de Teresina-PI, onde hoje está construído o Edifício Albano Franco, mediante escritura pública de re-ratificação do Cartório do 6º Ofício de Notas de Teresina, datada de 28/12/88, modificando a área do imóvel, inicialmente adquirida, de 172.556,50 m² para 30.000 m², sem que o valor da compra (Cz$ 45.000.000,00 – quarenta e cinco milhões de cruzados) fosse, também, proporcionalmente reduzido.

3.Promovida a audiência e após a solicitação de cópia dos autos pelo Coordenador Regional do Sesi, o Sr. Antonio José de Moraes Souza, apontado como responsável, acostou aos autos o arrazoado de f. 50/53, acompanhado dos elementos insertos à f. 54/58, alegando em síntese que:

a) no exercício de 1996 o valor da receita de contribuições compulsórias do DR/SESI/PI foi de R$ 1.626.912,14, que somado às receitas próprias, totalizaram R$ 2.123.712,14, e sobre este montante incidiu os 7% previsto no art. 53 do Regulamento do SESI, correspondendo a R$ 148.660,14, repassado à Federação das Indústrias do Estado do Piauí- FIEPI; pondera que o mencionado artigo do Regulamento do SESI estabelece apenas o percentual máximo da contribuição compulsória a ser transferido 'a administração superior a cargo da federação das indústrias local', mas não indica o percentual da arrecadação de recursos próprios de cada regional que deva ser repassado; em face dessa omissão, tomou por base enunciado do mencionado artigo, adotando o mesmo percentual, para transferência da parcela dos recursos próprios; que, as demais Regionais do SESI também adotam essa interpretação acerca da destinação dos recursos próprios; que nesse cálculo não entram os valores das verbas especiais recebidas do Departamento Nacional do SESI, que são também compulsórias, originárias das verbas dos 25% de todos os Departamentos Regionais retidos a favor do Nacional;

b) o adiantamento à servidora Mirtis Maria Furtado da Silva, em 28/02/97, no valor de R$ 25.000,00, supostamente utilizado no custeio de despesas médica do Presidente da FIEPI e

demonstrado equivocadamente no Ofício GABIN 005/97, não teve desvio de finalidade de qualquer importância da receita do SESI/PI;

c) houve o lançamento a débito na conta 6124.99002-FIEPI, em contrapartida ao crédito concedido na conta relativa ao adiantamento à servidora Mirtis Maria Furtado da Silva, comprovando que a importância de R$ 25.000,00 ingressou nos cofres da FIEPI e foi deduzida do crédito junto ao SESI, por conta da parcela de 7% relativa à contribuição compulsória, nos termos do art. 53 do Regulamento do SESI; atribui tal fato à negligência da parte de quem deveria prestar contas da referida importância, contudo, o valor foi depositado na conta da FIEPI na mesma data de recebimento do SESI, em 28/02/97, conforme extratos bancários em anexo (fls. 54/55); discorda da interpretação contida na parte final do item 3, do Ofício nº 90/99-SECEX-PI ['sem que a utilização da referida importância, a ser deduzida dos repasses do SESI a FIEPI, estivesse em consonância com as ações de administração superior previstas no art. 53 do Regulamento do SESI'], por entender equivocado estabelecer-se vinculação na forma de utilização pela FIEPI da parcela de 7%, oriunda do repasse compulsório do SESI; afirma que o art. 53, do Regulamento do SESI, disciplina apenas como o SESI deve aplicar suas receitas, e, não, as receitas de outras entidades, no caso a FIEPI; nesse entendimento, assevera que o art. 54 do mesmo Regulamento reporta-se somente ao SESI: 'Art. 54 – Nenhum recurso do SESI, quer na administração nacional, quer nas administrações regionais, será aplicado, seja qual for o título, senão em prol das finalidades da instituição, dos seus beneficiários, ou de seus servidores' ; a FIEPI tem orçamento próprio aprovado pelo Conselho de Representantes, cujas contas foram aprovadas sem ressalvas (cf. doc. à fl. 56); que a importância de R$ 25.000,00 não foi utilizada no tratamento de saúde do Presidente da FIEPI, 'mesmo porque não foi preciso, já que a Assembléia Legislativa do Estado do Piauí acorreu o Presidente da FIEPI, Deputado Estadual Antonio José de Morais Souza, por ter assento naquela casa, pode ser beneficiado pelo programa assistencial por ela mantido';

d) 'a respeito do explicitado no item '5' do Ofício SECEX/PI, cumpre informar que o servidor Francisco de Assis de Morais Souza já não se encontra recebendo salário do SESI';

e) o SESI comprou efetivamente o terreno com área de 30.000m², conforme recibos de fls. 57/58.

4.Ao reproduzir as questões objeto da interpelação em apreço, o Sr. Diretor de Divisão, resumindo a argumentação ofertada pelo dirigente do Sesi, promoveu as seguintes considerações:

6.1.Quanto ao repasse à FIEPI de 7% sobre as receitas, como o próprio responsável admite, o Regulamento do SESI, aprovado pelo Decreto nº 57.375, de 02/12/65, não estabelece a incidência desse percentual sobre as receitas próprias da entidade, mas apenas sobre contribuições compulsórias, conforme o disposto no art. 53:

'Art. 53 – A receita das administrações regionais, oriundas das contribuições compulsórias, reservada a quota de 7% (sete por cento) sobre a arrecadação total da região para a administração superior a cargo da federação das indústrias local, será aplicada na conformidade do orçamento anual de cada região'. (grifamos)

6.1.1.A respeito de transferência de valores aos órgãos de administração superior do SESI, informamos que o e. Plenário na Sessão de 25/08/99, mediante Decisão nº 575/1999, ao apreciar o Relatório de Auditoria Operacional realizada nos Departamentos Regionais de Santa Catarina, de São Paulo, de Minas Gerais e do Piauí, resolveu recomendar ao Departamento Nacional da entidade, a adoção da seguinte medida, dentre outras:

'8.1.4. evitar transferir outros recursos à Confederação Nacional da Indústria e às Federações das Indústrias, além do repasse legal, para o desenvolvimento de atividades de administração superior ou de ações que não resultem em benefício direto para o SESI, orientando, inclusive os Departamentos Regionais, no mesmo sentido;' (grifamos)

6.1.2.O Tribunal decidiu ainda fixar o prazo de 90 (noventa) dias para Departamento Nacional do SESI prestar informação sobre o tratamento dispensado às recomendações ora formuladas, bem assim determinou o encaminhamento de cópia da mencionada Decisão aos Diretores de todos os Departamentos Regionais do SESI.

6.1.3.Nesse sentido, persiste a falha apontada pela Equipe de Auditoria desta SECEX/PI (fls. 42/43, itens 5 a 9). Todavia, neste processo, sugerimos ser dispensável qualquer determinação a

respeito, visto que já foi efetuada a recomendação para todo o Sistema SESI, como informamos acima.

6.2.Quanto à justificativa apresentada para o adiantamento à servidora Mirtis Maria Furtado da Silva, em 28/02/97, no valor de R$ 25.000,00, entendemos que possa ser aceita, se se considerar que a despesa não ocorreu efetivamente no custeio de atendimento médico do Presidente da FIEPI e Diretor Regional do SESI, conforme assevera o responsável: 'mesmo porque não foi preciso, já que a Assembléia Legislativa do Estado do Piauí acorreu'. Entretanto, como se verifica na documentação de fls. 3/5, e se depreende das próprias palavras do gestor, transcritas do item 2.4 à fl. 52, a destinação dos recursos em questão era mesmo, de início, para pagamento de despesas médicas.

6.3.Relativamente à situação do Sr. Francisco de Assis Morais Souza, consideramos insatisfatória a justificativa, com data de 06/05/99 (fl. 52), por não se indicar quando ocorreu a suspensão do pagamento e se houve ressarcimento aos cofres do SESI, dos valores recebidos desde janeiro de 1995 até a data da interrupção ora informada.

6.3.1.Assim, conforme assinalado no Relatório da Auditoria, à fl. 43, item 10, o servidor acima mencionado recebeu indevidamente valores do SESI/PI, visto que, a partir de 01/01/95 tomou posse no cargo de Governador do Estado do Piauí. Acrescente-se a informação de que atualmente encontra-se no exercício desse cargo, em face da sua reeleição para o mandato no período 1999/2002.

6.3.2.Nesse sentido, a Constituição Federal estabelece, em seu art. 38, inciso I:

'Art. 38. Ao servidor público em exercício de mandato eletivo aplicam-se as seguintes disposições:

I – tratando-se de mandato eletivo federal, estadual ou distrital, <u>ficará afastado</u> de seu cargo, emprego ou função;'. (grifamos).

6.3.3. A respeito de assunto semelhante ao que se questiona nestes autos, há a Consulta formulada pelo Exmº Sr. Deputado Federal Antonio Balhmann, quanto à legalidade de funcionários do SEBRAE, em exercício de mandato eletivo, receberem cumulativamente vencimentos pagos por aquela entidade e o Poder Legislativo, tratada processo TC nº 000.439/97-5. Ao apreciar esse processo, na Sessão de 11/02/98, mediante Decisão nº 030/98-TCU-Plenário (Ata nº 05/98-Plenário), o e. Plenário deixou de conhecer a consulta por não satisfazer os requisitos de admissibilidade do art. 216 do Regimento Interno do TCU. Entretanto, merece relevo o Parecer emitido pela Representante no Ministério Público, Drª Maria Alzira Ferreira, no mencionado processo, sobre o tema:

'7. A questão que se põe é saber a abrangência das expressões servidor público.

8.O Decreto-lei nº 2.355, de 27.08.87, que estabelece limite de retribuição na Administração Pública, do Distrito Federal e dos Territórios, alterado pela Lei nº 7.923/89 (art. 14), estatui, verbis:

'Art. 1º A nenhum servidor civil ou militar do Poder Executivo da União e dos Territórios será paga, no País, retribuição mensal ao valor percebido, como remuneração, a qualquer título, por Ministro de Estado.

§ 1º Para os efeitos deste decreto-lei, considera-se:

I - servidor, qualquer que seja o regime jurídico ou forma de investidura:

(...)

c) os dirigentes, conselheiros, e empregados de fundações e associações civis, instituídas por autorização em lei ou mantidas pelo poder público ou, ainda, recebam transferências orçamentárias ou recursos de entidades referidas nos itens anteriores (grifamos)'.

9.Assim, se para efeito de retribuição, o termo servidor foi consideravelmente ampliado, mutatis mutantis, para efeito de exercício de mandato eletivo, o entendimento deve, também, ser o mais lato possível'.

6.3.3.1A douta Representante do Ministério Público conclui: '... o parecer é no sentido de que a Constituição só permite a combinação de dois regimes remuneratórios diversos, para o servidor investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários entre o exercício de cargo, emprego ou função e o mandato eletivo'.

6.3.4.Conforme cópias das folhas de pagamento juntadas pela Equipe de Auditoria, às fls. 7/36, abrangendo apenas o período de janeiro/95 até março/97, o Sr. Francisco de Assis de Morais Souza recebeu as seguintes importâncias, totalizando R$ 41.816,27:

MÊS / ANO	1995	1996	1997	1998	1999
Janeiro	1.109,27	1.320,78	1.633,14	(*)	(*)
Fevereiro	1.108,68	1.320,78	1.633,14	(*)	(*)
Março	1.068,04	1.272,29	1.633,14	(*)	(*)
Abril	1.108,68	1.320,78	(*)	(*)	(*)
Maio	1.292,96	1.457,52	(*)	(*)	(*)
Junho	1.292,96	1.457,52	(*)	(*)	
Julho	1.302,03	1.633,14	(*)	(*)	
Agosto	1.294,95	1.633,14	(*)	(*)	
Setembro	1.294,95	3.819,67	(*)	(*)	
Outubro	3.039,35	166,08	(*)	(*)	
Novembro	0,0	1.633,14	(*)	(*)	
Dezembro	1.301,93	1.633,14	(*)	(*)	
13º Salário	1.301,93	1.733,14	(*)	(*)	
TOTAL	16.515,73	20.401,12	4.899,42	(*)	

(*) falta apurar

7.Observa-se que, de acordo com a informação contida às fls. 50/53, no documento de fl. 3, datado de 28/02/97 e assinado pelo atual Diretor Regional do SESI/PI, Sr. Antônio José de Moraes Souza, o referido dirigente vem cumprindo o mandato de Deputado Estadual na Assembléia Legislativa do Estado do Piauí. Tal situação conflita-se com o mencionado preceito do art. 38, inciso I, da C.F., visto que aquele dirigente, deveria estar afastado da função que exerce junto à Diretoria Regional do SESI/PI. Esta situação é semelhante à do Sr. Francisco de Assis Moraes Souza, em questão.

7.1.Considerando que aquele Diretor Regional tomou conhecimento do conteúdo do Ofício de fls. 47/48, em que se questionou a situação análoga, de exercício de mandato de eletivo estadual cumulativamente com cargo, emprego ou função, ante o dispositivo do art. 38 da Constituição Federal, sugerimos ser dispensável nova audiência a respeito. Nesse caso, é oportuno fazer-se a determinação de medidas saneadoras pertinentes, como a devolução de valores recebidos indevidamente do SESI/PI, durante o período de exercício concomitante com o mandato estadual."

Para ao fim, propor:

a) seja determinado ao Serviço Social da Indústria - Departamento Regional do Estado do Piauí - SESI/PI, a adoção de providências para ressarcimento aos cofres do SESI/PI dos valores pagos indevidamente aos seguintes servidores, ante o preceito contido no art. 38, inciso I da Constituição Federal:

- Sr. Francisco de Assis Moraes Souza, a título da salário, a partir de janeiro de 1995 até a data do efetivo cancelamento do pagamento, durante o período em que exerceu o cargo cumulativamente com Governador do Estado do Piauí;

- Sr. Antônio José Moraes Souza, em decorrência do exercício da função de Diretor Regional do SESI/PI, durante o período de acumulação com o exercício do mandato de Deputado Estadual do Estado do Piauí;

b) seja fixado o prazo de 15 (quinze) dias para que o SESI/PI informe a este Tribunal acerca das providências adotadas; e

c) autorizada a conversão dos presentes autos em Tomada de Contas Especial, com fundamento no art. 47 da Lei nº 8.443/92, caso não haja atendimento das determinações supra.

5.De seu turno, o titular da unidade técnica, adotando ponto de vista distinto, assim se manifestou:

3.A proposição acima fundamenta-se no pressuposto de que aos citados agentes públicos aplicam-se as disposições contidas no artigo 38, inciso I, da Constituição Federal c/c o artigo 1º do Decreto-lei nº 2.355, de 27/08/87, alterado pela Lei nº 7.923/89, enquadrando-os portanto na condição de ***servidor público****. Em sua tese, o Sr. Diretor da 1ª Divisão Técnica valeu-se do Parecer emitido pela Exmª Senhora Representante do Ministério Público, Drª Maria Alzira Ferreira, nos autos do TC nº 000.439/97-5, apreciado na Sessão Plenária de 10/02/98 (Decisão nº 030/98-Plenário).*

4.Inobstante as considerações constantes do parecer do Sr. Diretor da 1ª Divisão Técnica (subitnes 6.3.1 a 6.3.4), somos de opinião que a matéria em questão reveste-se de considerável grau de complexidade, conforme assinalado no Voto condutor da mencionada Decisão 30/98 – TCU – Plenário, prolatada na Sessão de 11/02/98, no TC 000.439/97-5, sob a relatoria do Exmº Senhor Ministro José Antonio Barreto de Macedo.

5.Consta do Regulamento do Serviço Social da Indústria, aprovado pelo Decreto nº 57.375, de 2/12/65, que o Sesi ***é uma entidade de direito privado, nos termos da lei civil, com o encargo de prestar assistência social aos trabalhadores industriais e de atividades assemelhadas, em todo o País****, conforme inscrição no Registro Civil das Pessoas Jurídicas, no livro 'A', número um, sob o número de ordem cinquenta e cinco, em data de 7 de agosto de 1946, publicada no 'Diário Oficial' de 22 de outubro do mesmo ano, página 14.421.*

6.De acordo com o artigo 44 do referido regulamento, cada departamento regional será dirigido pelo seu diretor, que será o presidente da federação de indústrias local.

7.Neste caso, depreende-se que, por força do normativo supra, o Sr. Antonio José de Moraes Souza, ao exercer as funções de Presidente da Federação das Indústrias do Piauí – Fiepi, ocupa o cargo de Diretor Regional do Sesi no Piauí. Assim, a nosso ver, a acumulação em pauta não decorreu de uma opção pessoal do referido gestor.

9.Quanto à possível acumulação de cargo por parte do Sr. Antonio José de Moraes Souza (Diretor Regional do Sesi/PI), dada a sua condição de Deputado Estadual, cabe mencionar as disposições contidas no artigo 66 da Constituição do Estado do Piauí, que prescreve:

'Art. 66 – Os Deputados não podem:

I – desde a expedição do diploma:

a) ***firmar contrato com pessoas jurídicas de direito público, autarquia, empresa pública, fundação pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público****, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;*

b) aceitar o exercício de cargo, emprego ou função, mesmo de confiança, ***nas entidades mencionadas na alínea anterior****;*

II – desde a posse:

a) ***ser proprietários, controladores ou diretores de empresas beneficiárias de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nelas exercer função remunerada****;*

b) patrocinar causas de interesse de qualquer das entidades mencionadas no inciso I, alínea 'a';

c) ser titular de mais de um cargo ou mandato público eletivo.'

9.Como se observa, o Sesi, por ser uma entidade de direito privado, não se enquadra em nenhuma das entidades elencadas no artigo 66 da Constituição do Estado do Piauí, cujos termos guardam conformidade com o artigo 54 da Constituição Federal.

10.Dentro dessa ótica, e considerando as dificuldades para se saber a abrangência da expressão servidor público – especialmente em relação aos servidores das entidades integrantes do 'Sistema S' – parece-nos, s.m.j., que o mandamento constitucional não representa óbice a que o Sr. Antonio José de Moraes Souza exerça a função de Diretor Regional do Sesi no Piauí.

11.Nesse contexto, ainda a respeito da proposta alvitrada na alínea 'a', consideramos satisfatórias as providências anunciadas pelo responsável, comunicando a exclusão do Sr. Francisco de Assis de Moraes Souza da folha de pagamento do Sesi/PI.

12.Com estas considerações, manifestamo-nos em desacordo com as conclusões contidas no item 9 do parecer de f. 59/64, opinando pelo arquivamento do presente Apartado, sem prejuízo da sua juntada às respectivas contas (TC 525.077/1998-0), que se encontram sobrestadas, aguardando a apreciação dos presentes autos.

13.Encaminhe-se o processo à consideração do Relator, Exmº Senhor Ministro Lincoln Magalhães da Rocha.

À vista do preceituado no artigo 118 do Regimento Interno, determinei a remessa destes autos ao Ministério Público para o devido pronunciamento, vindo aos autos o parecer da lavra da Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva, cujos termos consignam (f. 69/73):

5.Alinhamo-nos, apenas em parte, ao entendimento esposado pelo Sr. Secretário. Com a tentativa de robustecer parte daquele posicionamento, passamos a seguir a tecer algumas considerações sobre a questão, com efeito, controversa, como fez questão de ressaltar o Sr. Secretário em seu parecer.

6.Inicialmente, examinemos a questão relacionada à ocupação do cargo de Diretor Regional do SESI (ocorrência que se registre não foi objeto de audiência prévia). Vale ter presente os dispositivos constitucionais (federais e estaduais) a ela relacionados :

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

'Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão:

I – desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando obedecer a cláusulas uniformes;

b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis ad nutum, nas entidades constantes da alínea anterior';

(...)

'Art. 55.Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I – que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;

(...)'

'Art. 27.O número de Deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.

§ 1º Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas'.

<u>CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ</u>

'Art.66Os deputados não podem:

I – desde a expedição do diploma:

a) firmar contrato com pessoas jurídicas de direito público, autarquia, empresa pública, fundação pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

b) aceitar o exercício de cargo, emprego ou função, mesmo de confiança, nas entidades mencionadas na alínea anterior;

(...)'

'Art. 67.Perderá o mandato o Deputado:

I – que infringir qualquer proibição do artigo anterior;

(...)'

7.Em essência, verifica-se que os dispositivos da Constituição Estadual refletem o mesmo teor do comando da Lei Maior. Diferentemente não poderia ocorrer, haja vista o disposto no artigo 27, parágrafo 1º, da Constituição Federal, que garantiu aos parlamentares estaduais as mesmas regras pertinentes a impedimentos (e no contexto em causa leia-se incompatibilidade, haja vista o caráter absoluto dos impedimentos em causa).

8.Assim, parece-nos de bom tom perquirir o alcance teleológico dos comandos da Carta Magna ora elencados. Neste desiderato, vale ter presente os sólidos ensinamentos do mestre Pinto Ferreira in Comentários à Constituição Brasileira, ed. 1990.

'Incompatibilidade é o impedimento constitucional proibindo ao parlamentar o desempenho de determinadas atividades ou a realização de certos negócios, enquanto titular do mandato legislativo. É impedimento de caráter negocial (CF, art. 54, I, 'a'), de ***caráter funcional (art. 54, I, 'b' e II, 'b')****, de caráter político (art. 54, II, 'c') e de caráter profissional (art. 54, II, 'a' e 'd').*

Estas incompatibilidades são enumeradas taxativamente *na Constituição vigente (art. 54),* ***não podendo ser ampliadas, visto que formalizam um*** *numerus clausus. Estendem-se também aos*

deputados estaduais, ex vi do texto magno (artigo 27, § 1º) e aos vereadores (art. 29, VII)'. (trecho extraído da p. 1 do volume III da obra).

'Múltiplas são as causas que deram origem à consagração do instituto da incompatibilidade. ***Em primeiro lugar, domina a regra da impossibilidade material de realização simultânea das funções parlamentares com outras funções públicas****. Há o problema do tempo, da necessidade de dedicação às atividades legislativas, vedando praticamente o bom cumprimento da vida parlamentar.*

Em segundo lugar, a incompatibilidade exerce um efeito altamente moralizador e ***consagra a independência do Legislativo****. Ela é indispensável a fim de proibir que os membros do Poder Legislativo, pelo seu prestígio e influência, possam adquirir vantagens pessoais e econômicas, favorecendo os seus interesses. Teriam necessariamente de negociar o seu voto, em manobras escusas e indecorosas, que lhes permitissem a fruição de vantagens e favores ofertados.* ***O Executivo poderia beneficiar-se com a concessão de favores, dados aos legisladores, evitando assim a fiscalização destes sobre a administração . A autonomia e a independência do Poder Legislativo estão, desse modo, vinculadas naturalmente a um sistema severo de determinação de incompatibilidades****'. (trecho extraído da p. 4 do volume III da obra).*

O insigne mestre, ao abordar o artigo 54, inciso II, da Lei Maior, ilustra: '...Veda ainda que o representante federal do povo possa ocupar cargo público do qual possa ser demitido ad nutum, também a partir da posse....Justifica-se a contento o dispositivo porque, ***sendo o congressista demissível ad nutum, fica sujeito a uma possível coação do Poder Executivo, não tendo, destarte, a necessária independência de opinião ou de voto****.'*

9.Ressalte-se que, tratando-se de impedimentos impostos pela Constituição, a interpretação desses dispositivos deve ser restritiva, adotando-se, por conseguinte, o método gramatical. Tal entendimento é reiterado pela melhor doutrina. Daí, ser possível a intelecção de que sendo o Serviço Social da Indústria pessoa jurídica de direito privado, conforme reiterada jurisprudência da Corte de Contas, não existiria vedação no sentido de o parlamentar ocupar funções ou cargos de confiança, ainda que demissíveis ad nutum, no âmbito dessa entidade social autônoma que aplica, em regra, recursos de ordem parafiscal.

10.Como aponta com inquestionável objetividade o nobre constitucionalista o conteúdo teleológico dos dispositivos procura consagrar a autonomia e a independência do exercício parlamentar frente ao poder executivo. E neste ponto reside a questão principal, pois sendo o SESI um ente autônomo, sem relação de subordinação ao Poder Executivo, não há de se falar em ingerência desta esfera de poder sobre o parlamentar que nele estiver ocupando cargo diretivo.

11.A outra questão suscitada pelo respeitável autor relacionada ao fato de que o Executivo poderia beneficiar-se com a concessão de favores, dados aos legisladores, evitando assim a fiscalização destes sobre a administração, merece aprofundada reflexão. Sendo o poder legislativo detentor do poder de exercício do controle externo, não obstante a ausência de subordinação dos entes sociais autônomos ao poder executivo, haveria um certo ilogismo em destinar a parlamentares o exercício de gestão em entidades da natureza em questão, em decorrência de um potencial conflito de interesses.

12.Tal vertente não deve ser desprezada, pois ainda que, nos termos do artigo 71 da Lei Maior, o controle externo esteja a cargo do Congresso Nacional (o que é, nos mesmos moldes, observado no âmbito estadual, onde essa função se encontra a cargo da Assembléia Legislativa), não se trate de um poder individualizado de cada parlamentar, é inegável o conflito individual do parlamentar que exerce parcela do poder de fiscalização e que simultaneamente exerça função diretiva em um ente social autônomo que se sujeita a este mesmo controle externo.

13.Ocorre que no caso sob exame temos de um lado um ente social autônomo que gere recursos, em regra, parafiscais, de origem ***federal*** *e, de outro, um gestor que exerce o cargo de Deputado Estadual. Ora,* ***a parcela de poder de controle externo que este exerce alcança recursos de ordem estadual****, não se vislumbrando sistemicamente o conflito de interesses e, no plano, moral, portanto, incompatibilidade entre os exercícios simultâneos dos cargos eletivo e diretivo em questão.*

14.Outra questão que merece relevo diz respeito aos efeitos da infringência da incompatibilidade. É claro o comando constitucional que da infringência decorre a perda do cargo eletivo. Logo, ao que nos parece, não teria competência o TCU para determinar o afastamento do parlamentar do cargo diretivo e, por conseguinte, a devolução de valores recebidos, uma vez que o instituto atingido é de ordem política, não administrativa, sendo de reserva da Casa Legislativa competente processar e decidir sobre a perda do cargo eletivo.

15.Posta assim a questão, não nos parece existir óbices a que o Sr. Antônio José Moraes Souza exerça a função de Diretor Regional do SESI. Tampouco, vislumbramos a eventual utilidade encaminhar cópia do feito, in casu, à Assembléia Legislativa do Estado do Piauí, para que decida sobre a existência ou não de incompatibilidade, em razão das considerações que ora consignamos.

16.Cumpre agora examinar a questão relacionada à percepção de remuneração paga pelo SESI/PI ao Sr. Francisco Morais de Assis Souza, no período de janeiro/95 a março/97, enquanto exercia o mandato de Governador do Estado do Piauí. Vale ter presente os dispositivos constitucionais que regem a espécie (evidentemente com a redação vigente à época dos fatos).

<u>CONSTITUIÇÃO FEDERAL</u>

'Art. 28.(...)

Parágrafo único. Perderá o mandato o Governador que assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude de concurso público e observado o disposto no art. 38, I, IV e V.'

'Art. 38.Ao servidor público em exercício de mandato eletivo aplicam-se as seguintes disposições:

I - tratando-se de mandato eletivo federal, estadual ou distrital, ficará afastado de seu cargo, emprego ou função;

(...)

IV - em qualquer caso que exija o afastamento para o exercício de mandato eletivo, seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento;

V - para efeito de benefício previdenciário, no caso de afastamento, os valores serão determinados como se no exercício estivesse.'

<u>CONSTITUIÇÃO ESTADUAL</u>

'Art. 95. A eleição do Governador e do Vice-Governador, para mandato de quatro anos, será realizada noventa dias antes do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá no dia 1º de janeiro do ano subseqüente, observado, quanto ao mais, o disposto no Art. 77 da Constituição Federal.

Parágrafo único – O Governador perderá o mandato se assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude de concurso público e observado o disposto no Art. 38, I, IV e V, da Constituição Federal.'

'Art. 100.Aplicam-se ao Governador e ao Vice-Governador, no que couber, as proibições e impedimentos estabelecidos para os deputados estaduais'.

17.Basicamente o conteúdo teleológico de ambas as Cartas Políticas é o mesmo em relação às limitações de ordem funcional estabelecidas para o Governador. Apenas observa-se o cuidado do constituinte estadual em reforçar os impedimentos (leia-se incompatibilidades), por meio do mencionado artigo 100, haja vista o sentido moralizador desse instituto, o que já procuramos traduzir por meio da doutrina do respeitável constitucionalista Pinto Ferreira.

18.Não consta dos autos informação sobre a função desempenhada pelo Sr. Francisco de Assis de Moraes Souza no âmbito do SESI/PI. Pelo que se dessume do documento de fl. 34, não se trata de função diretiva, mas de emprego exercido na própria entidade, cujo empregado detinha função de confiança, de caráter operacional, não diretiva portanto.

19.Aplicar-se-ia, destarte, à situação sob exame o disposto no artigo 38 da Constituição Federal que disciplina, no âmbito administrativo (e não no político), o tratamento dispensado a

servidor público pertencente ao próprio quadro da administração direta ou indireta, em exercício de mandato eletivo.

20.Ocorre que não estamos tratando de entidade da administração pública direta ou indireta, mas de ente social autônomo. De se verificar, ainda, que não se trata, in casu, de servidor público em essência, o que em princípio afastaria, mesmo no plano administrativo, a irregularidade, por falta de vedação legal expressa, em especial ao considerarmos que em se tratando de impedimentos impostos pela Constituição, a interpretação desses dispositivos deve ser restritiva, adotando-se, por conseguinte, o método gramatical.

21.Mas a questão não pode ser resolvida pura e simplesmente à luz da interpretação sistemática das normas, mas sobretudo considerando-se a realidade fática. E neste desiderato, não se deve deslembrar que, ao que tudo indica, o servidor em questão não ocupava cargo diretivo, mas sim função reservada a empregado do próprio quadro do ente social autônomo.

22.Ora, é indubitável que o cargo de Governador do Estado, dada a sua natureza, requer dedicação integral de seu ocupante. Por outra via, igualmente deve ser exigido do servidor do quadro de um ente social autônomo que cumpra a sua jornada de trabalho, já que contratado com esta finalidade. Parece não restar dúvidas, assim, que durante o período em causa o servidor em questão deixou de prestar serviços ao SESI, caracterizando o enriquecimento sem causa.

23.Não se pode ainda perder de vista a submissão dos entes sociais autônomos aos princípios norteadores da administração pública, previstos no artigo 37, caput, da Constituição Federal, conforme vem consagrando a jurisprudência da Corte de Contas. De plano, verifica-se que a percepção de remuneração sem a contraprestação dos trabalhos afronta os princípios da legalidade, da moralidade e da impessoalidade.

24.Nas informações prestadas em sede de audiência, o responsável limitou-se a informar que 'o servidor Francisco de Assis de Moraes Souza já não se encontra recebendo salário do SESI' (fl. 52), não havendo nos autos informações que digam respeito à devolução dos valores indevidamente pagos.

25.A realização de diligência nesse sentido se revelaria contraproducente do ponto de vista da celeridade processual. Assim, parece-nos bastante acertado o encaminhamento proposto pelo Sr. Analista no tocante ao servidor em apreço, vez que em caso de já haver ocorrido o recolhimento de tais valores, evidentemente às custas do próprio servidor, a entidade poderá demonstrá-lo no prazo a ser assinado para que comprove as providências adotadas.

26.No que diz respeito às demais ocorrências objeto da audiência prévia, ante as considerações e elementos esclarecedores constantes da instrução, manifestamo-nos de acordo com o posicionamento do Sr. Diretor de Divisão Técnica, revelando-se, assim, desnecessário efetuar determinação ao órgão no sentido da adoção de medidas saneadoras, haja vista o Tribunal já ter deliberado junto ao SESI/Departamento Nacional sobre a questão relacionada a repasses a instituições privadas em patamares superiores aos estipulados em lei (vide itens 6.1.1 e 6.1.2 da instrução, fl. 61), bem como em razão de os demais atos supostamente inquinados não terem, em verdade, se concretizado como tal.

27.Diante de todo o exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se de acordo com a proposta alvitrada pelo Sr. Analista, às fls. 63 e 64, no que diz respeito ao servidor Francisco de Assis Moraes Souza, posicionando-se contrariamente à inclusão do Sr. Antônio José Moraes de Souza, por não vislumbrar óbices legais ao seu exercício de função diretiva no SESI/Departamento Regional do Estado do Piauí.

VOTO

Sobressai da análise empreendida pela unidade técnica a questão relacionada à acumulação do exercício de mandato de cargos eletivos estaduais – Deputado Estadual e Governador, pelos Srs. Antonio José Moraes da Souza e Francisco de Assis Moraes Souza – com os de dirigente e empregado do Sesi/PI, respectivamente.

2.Divergem a unidade técnica e o Ministério Público em relação ao encaminhamento de mérito proposto para esta matéria. A primeira, pela palavra do Sr. Diretor de Divisão, propõe a adoção de medidas com vistas ao ressarcimento aos cofres do Sesi/PI do valor pago indevidamente

aos servidores, na situação que se apresenta. O Sr. Secretário, pelas razões que expõe, considerou inexistentes as irregularidades ante a ausência de vedação às acumulações em apreço, ao que propõe o arquivamento do processo.

3.Já a douta Procuradoria, pela palavra lúcida de sua Procuradora, como bem exposto nos jurídicos fundamentos de seu Parecer, acolhe em parte as manifestações precedentes, defendendo não encontrar óbice a que o Sr. Antonio José Moraes Souza exerça a função de Diretor Regional do Sesi, observando que o fato nem foi objeto de audiência prévia. Quanto ao Sr. Francisco Morais de Assis Souza, entende aplicável à situação a norma inserta no artigo 38 da Constituição Federal que disciplina, no âmbito administrativo, o tratamento dispensado a servidor público pertencente ao próprio quadro da administração direta ou indireta, em exercício de mandato eletivo.

4.Após analisar o teor dos presentes autos e as posições de nosso órgão técnico e do Ministério Público junto a esta Corte, julgo oportunas algumas considerações.

5.Em Sessão Plenária realizada em 11/12/1997, ao acolher as conclusões deste Relator, exaradas no TC-011.777/1996-6, esta Corte firmou compreensão no sentido de que aos chamados Serviços Sociais Autônomos comportam uma abordagem de fiscalização compatível com as singularidades dessas instituições.

6.Nesse contexto, a linha jurisprudencial preconizada, no que se refere à fiscalização desses entes, reclama uma abordagem própria, na qual se confira maior ênfase a questões finalísticas e à observância dos princípios gerais aplicáveis à administração pública.

7.Obviamente que isso não implica descuidar de regras balizadoras da ação institucional, pois embora as entidades do "Sistema S" sejam dotadas de personalidade jurídica de direito privado, são entes que prestam serviço de interesse público ou social, beneficiados com recursos oriundos de contribuições parafiscais pelas quais hão de prestar contas à sociedade.

8.Como bem assinalou a representante do **Parquet**, não se pode perder de vista a submissão desses entes aos princípios da administração pública, previstos no artigo 37, **caput**, da Constituição Federal, entendimento esse consagrado na jurisprudência desta Corte de Contas.

9.Verifica-se, assim, no que tange ao Sr. Francisco de Assis Moraes Souza, a percepção de remuneração sem a contraprestação dos trabalhos, afrontando os princípios da legalidade, da moralidade e da impessoalidade. Seria o caso de este Tribunal determinar ao Sesi/PI que adote providências visando o ressarcimento, aos seus cofres, dos valores pagos indevidamente ao Sr. Francisco de Assis Morais Souza, a título de salário, a partir de janeiro de 1995 até a data do efetivo cancelamento do pagamento, durante o período que exerceu o cargo cumulativamente como Governador do Piauí.

10.Todavia, diante de tal controvérsia, o Sesi/PI, recentemente, em 01/04/2003, acostou aos autos o comprovante de depósito, acompanhado da informação de que o Sr. Francisco de Morais Souza devolveu à entidade a importância de R$ 63.583,99, objeto de discussão, conforme demonstrativo de débito (f. 77/84). Destarte, considerando estar sanado qualquer prejuízo que pudesse ter sido causado ao Sesi, solicita a extinção do processo.

11.Ante o exposto e diante do ressarcimento dos valores devidos pelo Sr. Francisco de Morais Souza aos cofres do Sesi/PI, o encaminhamento que se pretende dar ao feito é o seu arquivamento e juntada às contas correspondentes, nos termos do art. 250, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal. Por conseguinte, Voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de abril de 2003.

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 379/2003-TCU-Plenário

1.Processo: TC-525.187/1997-9

2.Grupo: II – Classe de Assunto: V – Processo apartado constituído do Relatório de Auditoria Operacional tratada no TC-525.131/1997-3, para apuração de irregularidades.

3.Responsável: Antonio José de Morais Souza (Diretor-Regional).

4.Unidade Jurisdicionada: Serviço Social da Indústria – Sesi/PI.

5.Relator: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.

6.Representante do Ministério Público: Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva.

7.Unidade Técnica: Secex/PI.

8.Advogados constituído nos autos, representando o Sesi/PI e seu Diretor Regional em exercício Jorge Antonio Pereira Lopes de Araújo: Cristina Aires Correia Lima – OAB/DF 11873, Carlos Roberto Miguel – OAB/SP 64733 e Rodrigo Simões Frejat – OAB/DF 8626.

9.Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de apartado de Relatório de Auditoria Operacional realizada no Serviço Social da Indústria – Departamento Regional do Estado do Piauí, tratado no TC-525.131/1997-3, para apuração de irregularidades, na forma do artigo 28, parágrafo 1º, da Instrução Normativa TCU 09/95.

Considerando que não há óbice a que o Sr. Antonio José Moraes Souza exerça a função de Diretor Regional do Sesi, observando que o fato nem foi objeto de audiência prévia;

Considerando que o Sr. Francisco Assis de Moraes Souza percebeu remuneração sem a contraprestação dos trabalhos, afrontando os princípios da legalidade, da moralidade e da impessoalidade;

Considerando que o Sr. Francisco Assis de Moraes Souza, diante dessa irregularidade apontada nos autos, visando o saneamento do processo, ressarciu os valores pagos indevidamente, a título de salário, recolhendo aos cofres do Sesi/Pi, em 10/02/2003, a importância de R$ 63.583,99 (sessenta e três mil, quinhentos e oitenta e três reais e cinqüenta centavos); e

Considerando ser desnecessário efetuar determinação ao órgão quanto às demais ocorrências objeto da audiência prévia realizada, no sentido da adoção de medidas saneadoras, haja vista o Tribunal já ter deliberado junto ao Sesi/Departamento Nacional sobre a questão relacionada a repasses a instituições privadas em patamares superiores aos estipulados em lei, bem com em razão de os demais atos supostamente inquinados não terem, em verdade, se concretizado como tal;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em determinar, com fulcro no art. 250, inciso I, do Regimento Interno desta Corte de Contas, o apensamento do presente processo apartado às contas do Sesi/PI, relativas ao exercício de 1997 (TC-525.077/1998-7).

10. Ata nº 13/2003 – Plenário

11. Data da Sessão: 16/4/2003 – Ordinária

12. Especificação do **quorum:**

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Adylson Motta, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha (Relator), Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Presidente

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO

TC–013.790/1997-8 (c/7 volumes)

Anexo: TC–014.985/1997-7
Natureza: Relatório de Monitoramento de Auditoria
Órgão: Ministério da Saúde
Interessado: Tribunal de Contas da União

Sumário: Relatório de impacto de auditoria de desempenho realizada no Reforsus. Projeto de Cooperação Técnica TCU/Reino Unido. Grau de implementação das recomendações objeto da Decisão 570/2000 – TCU – Plenário. Reiteração de recomendação. Ciência aos órgãos interessados. Arquivamento do processo.

RELATÓRIO

Adoto como parte deste relatório o trabalho realizado pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo e pela 4ª Secretaria de Controle Externo:

"1.Introdução

Antecedentes

1.1 No segundo semestre de 1999, o Tribunal de Contas da União – TCU realizou auditorias de natureza operacional – ANOp com o objetivo de examinar o desempenho da ação governamental, no âmbito do segundo ano de vigência do Projeto de Cooperação Técnica TCU/Reino Unido. Esse Projeto visa a contribuir para a melhoria do desempenho de instituições governamentais brasileiras, com vistas a uma melhor utilização dos recursos públicos por meio da implementação de recomendações decorrentes de ANOp conduzidas pelo TCU.

1.2 O Plano Especial de Auditoria de Desempenho, que contemplou a realização de seis ANOp no âmbito do Projeto de Cooperação, foi aprovado pelo TCU mediante a Decisão n.º 506/1999 – Plenário. As áreas selecionadas foram Educação, Saúde e Meio Ambiente.

1.3 Na área de Saúde, foram selecionadas auditorias no Programa Nacional de Imunizações – PNI (atual Programa de Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis) e Projeto Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde – Reforsus, sendo esta última o objeto do presente Relatório de Impacto.

1.4 A auditoria em questão buscou avaliar os fatores que causaram descompasso entre o cronograma para implementação do Reforsus e sua efetiva execução, bem como as conseqüências financeiras desse atraso.

1.5 Após realizada a auditoria, a mesma foi apreciada pelo Tribunal por meio da Decisão n.º 570/2000 – TCU – Plenário (Ata n.º 29/2000, Sessão de 26/7/2000) – fls. 200/201, onde foram propostas determinações e recomendações com o intuito de melhorar o desempenho do referido Projeto.

1.6 Cumpre registrar que, de acordo com a sistemática de monitoramento adotada pelo TCU, a implementação das determinações e recomendações deve ser periodicamente acompanhada. Tal sistemática prevê a realização de monitoramentos na atividade auditada e a elaboração de relatório sobre o impacto da implementação das determinações e recomendações do Tribunal no seu desempenho. O monitoramento da auditoria em tela foi realizado por intermédio de diligências, cujas respostas serviram de subsídio à presente avaliação de impacto (fls. 365/382).

1.7 Examina-se, agora, o impacto decorrente da implementação das determinações e recomendações lançadas em 2000 com o objetivo de:

a) demonstrar, analiticamente, o benefício efetivo decorrente da implementação das determinações e recomendações;

b) reunir informações para subsidiar a elaboração de relatório consolidado do impacto das avaliações realizadas pelo TCU, a ser enviado oportunamente aos interessados (stakeholders), em especial ao Congresso Nacional;

c) avaliar a relação entre custo e benefício da auditoria.

Visão geral

1.8 O Projeto de Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde – Reforsus, consiste em uma iniciativa do Ministério da Saúde que objetiva implementar ações estratégicas com o fito de

fortalecer o desenvolvimento do Sistema Único de Saúde – SUS mediante a recuperação física e tecnológica das unidades de saúde públicas e filantrópicas integrantes do sistema, bem como o desenvolvimento institucional do setor saúde.

1.9 O Reforsus é financiado por acordos de empréstimo firmados pelo Governo Brasileiro com o Banco Mundial – Bird (Contrato n° 4047-BR) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (Contrato n° 951/OC-BR), no valor total de US$ 650 milhões, e pela contrapartida nacional no montante de US$ 100 milhões. Do total de contrapartida, a União responde por US$ 10 milhões, enquanto o encargo de apresentar os 90% restantes recai sobre os beneficiários do projeto (estados, municípios e entidades filantrópicas).

1.10 O acordo com o Bird foi assinado em 27/09/1996, tornando-se efetivo a partir de 04/12/1996. Previa-se prazo até 30/6/2000 para o comprometimento de recursos e o encerramento da parte administrativa em 31/12/2000. A vigência do acordo sofreu prorrogações até 31/12/2002.

1.11 No caso do BID, a assinatura ocorreu em 16/3/1997, com efetividade em 15/09/1997 e conclusão em 16/3/2001. A vigência do acordo sofreu prorrogações até 16/3/2003.

1.12 Atualmente, discutem-se novas prorrogações dos acordos por mais seis meses.

1.13 Com vistas à operacionalização, o Reforsus foi estruturado em dois componentes, que correspondem a seu campo de atuação estratégica, a saber:

a) componente I – apoio à melhoria da capacidade e eficiência do SUS;

b) componente II – promoção de inovações na administração do setor saúde.

1.14 O Componente I visa à recuperação da rede física de saúde, a partir do financiamento de subprojetos nas seguintes áreas:

a) área programática I – readequação física e tecnológica da rede assistencial, incluindo aquisição de equipamentos e obras de reforma e ampliação;

b) área programática II – Programa Saúde da Família;

c) área programática III – ampliação da capacidade e melhoria da qualidade da rede hematológica e hemoterápica;

d) área programática IV – ampliação da capacidade e melhoria da qualidade dos laboratórios de saúde pública.

1.15. As propostas integrantes do Componente I devem incorporar ações de modernização gerencial no valor máximo de 15% do orçamento da proposta, até o limite de US$ 500 mil.

1.16 De seu turno, o componente II busca aperfeiçoar a atuação dos órgãos gestores do SUS mediante a estruturação de uma rede nacional de informação em saúde e o desenvolvimento da capacidade de formulação de políticas e de gestão descentralizada do SUS.

1.17 No que se refere à área programática II do componente I (Programa Saúde da Família) e ao componente II, os recursos são disponibilizados por meio de convênios, administrados pelo Ministério da Saúde. Nas demais áreas, o financiamento é respaldado pela celebração de contrato de repasse entre os beneficiários do projeto e o Banco do Brasil.

1.18 No nível federal, o projeto é coordenado pela Unidade de Gerência do Projeto – UGP, setor vinculado à Secretaria de Gestão e Investimentos em Saúde do Ministério da Saúde. Por sua vez, a execução dos subprojetos constitui encargo de entidades sem fins lucrativos e das esferas estaduais e municipais do SUS.

Equipe

1.19 A Portaria de Fiscalização da Adfis n.º 1748/2002, designou a seguinte equipe para avaliar o impacto da implementação das determinações e recomendações proferidas pelo Tribunal na Decisão 570/2000-Plenário:

Valdir Lavorato (coordenador)	Matr. 2926-2	Lotação: Seprog
Maria do Socorro Mendes Dourado	Matr. 1979-8	Lotação: 4ª Secex

1.20 Para esse fim foi estabelecido o seguinte cronograma:

Etapa do Trabalho	Período	Duração
Planejamento	29/11/2002 a 02/12/2002	2 dias úteis
Execução	03/12/2002 a 09/12/2002	5 dias úteis
Elaboração do Relatório	10/12/2002 a 12/12/2002	3 dias úteis

Características da auditoria

1.21 A auditoria de que trata a Decisão n.º 570/2000 teve por objetivo proceder ao acompanhamento dos estágios de recebimento, controle e aplicação dos recursos alocados ao Projeto Reforsus.

1.22 As principais constatações foram:

a) baixa execução financeira do Reforsus;

b) precária qualidade das propostas apresentadas pelos beneficiários;

c) desconhecimento das normas licitatórias utilizadas (indicadas pelos bancos financiadores dos empréstimos);

d) dificuldades dos executores em apresentar contrapartida;

e) deficiência na assistência técnica aos executores do Projeto.

2. Análise da implementação das recomendações

2.1 Neste item, são analisadas as providências adotadas pelos gestores do Programa com vistas a implementar as determinações e recomendações constantes da Decisão n.º 570/2000 e estimados os conseqüentes impactos qualitativos ou quantitativos.

Subitem 8.1 da Decisão n.º 570/2000

2.2 No subitem 8.1 da sobredita Decisão o Tribunal determinou à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde que elaborasse, no prazo de trinta dias, 'estudo conclusivo sobre o Reforsus, especificamente com respeito ao Acordo de Empréstimo firmado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento- BID, que vence em 16.03.2001, com o fito de avaliar a possibilidade de prorrogação de sua vigência, levando em consideração, entre outros, os seguintes aspectos: os efeitos financeiros em termos de pagamento de encargos por um período mais longo do que o previsto, as despesas administrativas adicionais, a capacidade técnico-financeira dos beneficiários executarem os subprojetos, o tempo que ainda será necessário para a execução completa dos subprojetos contratados e os efeitos da desvalorização cambial sobre o saldo financeiro do projeto'.

2.3 O acompanhamento do cumprimento da deliberação em comento, realizada pela 4ª Secex, em 27/8/2001, analisou as considerações apresentadas pela Secretaria Executiva do Ministério da Saúde que relatou as providências adotadas pela gerência do Programa com vistas a avaliar a possibilidade de prorrogação de vigência do Acordo de Empréstimo firmado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

2.4 Essa análise ressalta que 'a Secretaria Executiva não elaborou um estudo nos termos determinados pelo Tribunal, mas esclareceu que já vinham sendo desenvolvidas análises sobre as necessidades de se prorrogar o acordo com os bancos financiadores, tendo sido estimado que, até o final de 2001, 90% dos recursos já teriam sido desembolsado', entretanto, entende que 'as respostas fornecidas pela Secretaria Executiva podem ser aceitas como cumprimento ao determinado, já que o Acordo de Empréstimo com o BID teve sua vigência prorrogada'.

2.5 Os acordos de empréstimos firmados pelo Governo Brasileiro com o Bird e o BID tiveram suas vigências prorrogadas até 31/12/2002 e 16/3/2003, respectivamente. Essas prorrogações foram lastreadas por estudos técnicos conduzidos pela missão conjunta de supervisão do Projeto – integrada por representantes do Projeto Reforsus e dos bancos financiadores.

2.6 Esses estudos analisam o estágio de execução do Projeto e estimam o prazo necessário à conclusão do Projeto, sem abordar as variáveis indicadas pelo Tribunal: (i) os efeitos financeiros em termos de pagamento de encargos por um período mais longo do que o previsto; (ii) as despesas administrativas adicionais; (iii) a capacidade técnico-financeira dos beneficiários executarem os subprojetos; (iv) o tempo que ainda será necessário para a execução completa dos subprojetos contratados e (v) os efeitos da desvalorização cambial sobre o saldo financeiro do projeto.

2.7 De qualquer forma, a equipe coletou dados que permitem fazer inferências quanto ao tempo que ainda será necessário para a execução completa dos subprojetos contratados e ao montante das despesas administrativas.

Tempo necessário à conclusão do Projeto

2.8 A missão anual realizada no período de 16 a 19 de setembro de 2002 'constatou que o projeto está em fase de conclusão e que os objetivos estão sendo cumpridos satisfatoriamente" e que "as metas de desembolso pactuadas com os Bancos durante a última missão não foram atingidas devido, em parte, às restrições orçamentárias federais, estaduais e municipais'.

2.9 Apoiado nas conclusões dessa missão, o gestor do Reforsus solicitou a prorrogação da vigência dos acordos de empréstimo por mais seis meses – 30/6/2003 (Bird) e 16/9/2003 (BID). Os bancos financiadores ainda não apresentaram resposta à solicitação do Projeto, entretanto, as conclusões da missão de 2002, subscrita pelos representantes desses bancos, são favoráveis à prorrogação pretendida.

2.10 Até 12 de dezembro de 2002, registrou-se a execução financeira de 73% do valor dos empréstimos. A Tabela 1 apresenta a execução financeira acumulada dos acordos nos últimos três anos.

Tabela 1 – Execução financeira acumulada: 2000 – 2002(*)

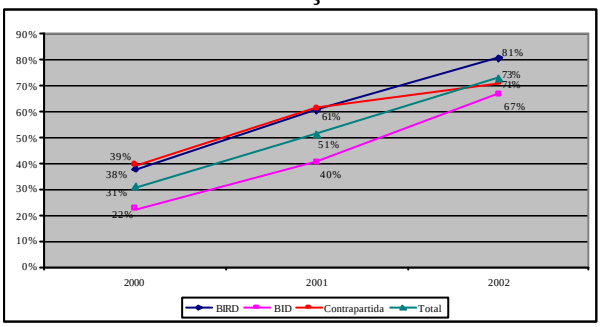
Exercício	Realizado (US$ x 1.000.000)				Taxa de realização			
	Bird	BID	Contrapartida	Total	Bird	BID	Contrapartida	Total
2000	113,6	77,9	39,4	230,9	38%	22%	39%	31%
2001	182,0	141,3	61,3	384,6	61%	40%	61%	51%
2002(*)	242,6	234,4	70,8	547,8	81%	67%	71%	73%

(*) até 12/12/2002.

Fonte: Reforsus – Elaboração: Equipe de auditoria.

2.11 O Gráfico 1 demonstra a execução financeira dos contratos.

Gráfico 1 – Execução financeira acumulada: 2000 – 2002(*)



(*) até 12/12/2002.

Fonte: Reforsus – Elaboração: Equipe de auditoria.

2.12 Esses dados demonstram que as execuções financeiras em 2001 (US$ 163,2 mi[9]) e 2002 (US$ 153,7 mi[10]) foram próximas. Constata-se, ainda, que o saldo remanescente dos contratos (40% do valor financiado) é superior a execução financeira do Projeto nos exercícios de 2001 e 2002.

2.13 Dados extraídos do sistema informatizado do Reforsus indicam que 459 subprojetos encontram-se em execução. A Tabela 2 apresenta o demonstrativo desses subprojetos.

Tabela 2 – Subprojetos em execução

Estágio do Projeto	Qtd.	Valor R$	Valor US$(*)	Participação no valor total
Projeto Licitando	2	5.831.241,40	1.554.748,95	0,9%
Projeto Licitado	9	5.036.473,08	1.342.844,63	0,8%
Proj. c/ programação de recursos	5	2.782.047,36	741.760,61	0,4%
Proj. c/ solicitação de pagamento	1	590.831,65	157.529,90	0,1%
Projeto em desembolso	442	611.276.870,20	162.981.088,41	97,7%
Total	459	625.517.463,69	166.777.972,51	

(*) Convertido pela taxa de compra de 5/12/2002 – US$ = R$ 3,7506.

Fonte: Reforsus – Elaboração: Equipe de auditoria.

2.14 Como se vê, 448 desses subprojetos, representando cerca de 98% do valor financeiro envolvido, atingiram os estágios de programação de recursos, solicitação de pagamento ou de desembolso – fase de implantação do subprojeto. Pode-se dizer que esses subprojetos apresentam viabilidade de conclusão até o final da vigência dos acordos de empréstimo.

2.15 Na hipótese de conclusão desses 448 projetos, até setembro de 2003, o Reforsus atingiria execução financeira de US$ 615,5 milhões[11], representando 82% do valor do Projeto – US$ 750 milhões[12]. Haveria, ainda, subprojetos no montante de US$ 2,9 milhões em andamento e que não poderiam ser custeados com recursos desses acordos.

2.16 Nesse sentido, os gestores do Reforsus prevêem a necessidade de cancelamento de parte dos recursos contratados com o BID e o Bird e de financiamento dos projetos inconclusos, quando

[9] Execução financeira acumulada em 2001 (US$ 384,6 mi) - Execução financeira acumulada em 2000 (US$ 230,9 mi)

[10] Execução financeira acumulada em 2002 (US$ 547,8 mi) - Execução financeira acumulada em 2001 (US$ 384,6 mi)

[11] Execução financeira até 5/12/2002 (US$ 451.6 mi) + subprojetos com programação de recursos (US$ 0.7 mi) + subprojetos com solicitação de pagamento (US$ 0.2 mi) + subprojetos com desembolso (US$ 163 mi).

[12] BID (US$ 350 mi) + Bird (US$ 300 mi) + contrapartida (US$ 100 mi).

do encerramento dos acordos, com recursos provenientes de outras fontes – provavelmente do Tesouro Nacional.

2.17 O relatório de auditoria de natureza operacional, objeto deste monitoramento, apontou como principais causas para a baixa execução financeira do Reforsus a contratação das operações de crédito sem a prévia realização de projeto de investimento nos serviços de saúde mantidos pelo SUS, a dificuldade dos beneficiários em aportar a contrapartida exigida e a falta de assistência técnica aos executores dos subprojetos.

Despesas administrativas

2.18 As tabelas 3 e 4 demonstram a execução das despesas administrativas do Projeto.

Tabela 3 – Despesas administrativas – em relação ao valor orçado: US$ 35,1 milhões

Exercício	Despesa administrativa no exercício (US$)	Despesa administrativa acumulada (US$)	Saldo (US$)	Execução da despesa administrativa acumulada
2000		14,758,905.64	20,341,094.36	42%
2001	3,433,498.88	18,192,404.52	16,907,595.48	52%
2002(*)	1,979,170.59	20,171,575.11	14,928,424.89	57%

(*) até 5/12/2002.

Fonte: Reforsus – Elaboração: Equipe de auditoria.

2.19 A Tabela 3 apresenta a execução da despesa administrativa em relação ao valor destinado a essa modalidade de despesa nos acordos de empréstimo (US$ 35,1 milhões). Assim, o Reforsus dispõe de saldo de US$ 14,9 milhões para custear despesas administrativas até o encerramento do Projeto, em 16/9/2003, se confirmada a prorrogação pretendida (subitem 0).

Tabela 4 – Despesas administrativas – em relação ao valor dos empréstimos: US$ 650 milhões

Exercício	Despesa administrativa no exercício (US$)	Despesa administrativa acumulada (US$)	Execução da despesa administrativa no exercício	Execução da despesa administrativa acumulada
2000	-	14,758,905.64	-	2,3%
2001	3,433,498.88	18,192,404.52	0,5%	2,8%
2002(*)	1,979,170.59	20,171,575.11	0,3%	3,1%

(*) até 5/12/2002.

Fonte: Reforsus – Elaboração: Equipe de auditoria.

2.20 A Tabela 4 apresenta a execução da despesa administrativa em relação ao valor financiado pelos bancos internacionais (US$ 650 milhões), indicando que, nos últimos dois anos, o Projeto apresentou dispêndio médio anual com despesas administrativas de 0,4% (quatro décimos por cento) do valor financiado[13].

2.21 Mantida essa proporção, é possível estimar que essa modalidade de despesas somente atingiria 3,4% do valor contratado até o final da vigência dos acordos[14], em 16/9/2003, se confirmada a prorrogação pretendida (subitem 0), mantendo-se abaixo do patamar de 5,4% fixado para essa modalidade de despesa.

2.22 Assim, as considerações apresentadas evidenciam que, apesar da não elaboração do estudo conclusivo determinado pelo Tribunal, contemplando as repercussões financeiras das prorrogações, que eram o foco da auditoria, a determinação contida no subitem 8.1 da Decisão em análise foi parcialmente atendida, vez que as prorrogações necessárias à execução do Projeto foram demandadas junto aos organismos financiadores e dois dos cinco quesitos mencionados por esta Corte de Contas foram observados: ‘despesas administrativas adicionais” e “tempo que ainda será necessário para a execução completa dos subprojetos contratados’.

Subitem 8.2 da Decisão n.º 570/2000

2.23 O subitem 8.2 da Decisão em questão recomendou à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, por intermédio da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, que:

‘8.2.1. elabore estudo, em articulação com a Unidade de Gerência do Projeto – UGP, objetivando analisar a possibilidade de adequar o valor das contas especiais do Reforsus ao ritmo de

[13] {[Despesa administrativa em 2001 (US$ 3,4 mi) + Despesa administrativa em 2002 (US$ 2 mi)] / 2} / Valor dos empréstimos (650 milhões) * 100

[14] Execução da despesa administrativa acumulada até dez./2002 (3,1%) + Execução estimada da despesa em 2003 (0,4%)

execução do projeto e de alterar a sistemática de solicitação de realimentação das contas especiais de forma a evitar-se elevados saldos médios nessas contas e o pagamento desnecessário de juros sobre saldos não utilizados;

8.2.2. monitore o saldo médio das contas especiais do Reforsus, emitindo mensalmente relatório que analise as expectativas de pagamento de juros sobre o saldo não utilizado e apresente alternativas para sua administração de modo a minimizar o pagamento de encargos, sem prejuízo da execução do projeto'.

2.24 A Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, em resposta à diligência de acompanhamento do cumprimento da deliberação em análise, informou, em 2/10/2000, que, em setembro de 2000, a Secretaria do Tesouro Nacional iniciou nova sistemática de repasse de recursos para o Reforsus – o adiantamento – com vistas a evitar a manutenção de elevados saldos médios nas contas especiais e o pagamento desnecessário de juros sobre saldos não utilizados.

2.25 Nesse modelo de repasse, o projeto dispõe do prazo de sessenta dias para utilizar e prestar contas dos valores depositados, como condição de acesso a novos recursos. Soma-se a esse procedimento a exigência da Unidade de Gerência do Projeto de que o beneficiário apresente os documentos fiscais comprobatórios da despesa e deposite a contrapartida devida no prazo de dez dias, sob pena de transferência dos recursos a outro beneficiário.

2.26 A auditoria objeto desta avaliação calculou os saldos médios das contas especiais para os anos de 1998 e 1999. No presente trabalho calculou-se os saldos médios dessas mesmas contas após a alteração de modelo de repasse de recursos financeiros, instituída por força da recomendação contida no subitem 8.2 da Decisão ora analisada – exercícios de 2001 e 2002. A Tabela 5 apresenta a evolução do saldo dessas contas.

Tabela 5 – Saldos médios das contas especiais – BID e Bird.

EXERCÍCIO	BID (US$)	Bird (US$)	TOTAL (US$)
1998	17.167.010,28	5.629.252,52	22.796.262,80
1999(*)	9.515.985,03	5.192.052,34	14.708.037,37
2001	7.863.452,17	3.615.693,19	11.479.145,35
2002(**)	6.296.563,07	3.917.346,71	10.213.909,78

(*) até 31/8/1999

(**) até 22/11/2002

Fonte: Reforsus – Elaboração: Equipe de auditoria.

2.27 A Tabela **6** apresenta a variação dos saldos médios das contas especiais entre o biênio 1998/1999 (anterior à alteração de metodologia de repasse financeiro) e 2001/2002 (posterior à alteração de metodologia).

Tabela 6 – Redução dos saldos médios das contas especiais – BID e Bird.

Período	BID		Bird		Total	
	Saldo Médio (US$)	Variação	Saldo Médio (US$)	Variação	Saldo Médio (US$)	Variação
1998/1999(*)	13.341.497,66	(47%)	5.410.652,43	(30%)	18.752.150,09	(42%)
2001/2002(**)	7.080.007,62		3.766.519,95		10.846.527,57	

(*) até 31/8/1999

(**) até 22/11/2002

Fonte: Reforsus – Elaboração: Equipe de auditoria.

2.28 Dessa forma, considerando que os elementos analisados demonstram a efetiva redução dos saldos médios das contas específicas, conclui-se que a recomendação contida no subitem 8.2 da Decisão em exame foi integralmente cumprida.

2.29 A redução dos saldos médios das contas específicas, decorrente da deliberação desta Corte de Contas, proporcionou a economia, apenas no período de 1/1/2001 a 22/11/2002, de aproximadamente US$ 919 mil (equivalente a R$ 3,4 milhões). A Tabela 7 apresenta o cálculo do valor economizado.

Tabela 7 – Economia de recurso com pagamento de juros.

Exercício	Redução do saldo médio (US$) – BID[i]	Redução do saldo médio (US$) – Bird[ii]	Economia (US$)[iii]	Economia (R$)[iv]
2001	5,478,045.49	1,794,959.24	423,081.31	1.586.808,76
2002[v]	7,044,934.59	1,493,305.72	496,033.15	1.860.421,92
Total			919,114.46	3.447.230,69

(i) Saldo médio 1998/1999 – Saldo médio do exercício analisado

(ii) Saldo médio 1998/1999 – Saldo médio do exercício analisado

(iii) Economia com juros [6,64 % a.a. (BID) e 6,18% a.a. (Bird)] – taxa de compromisso [0,75% a.a.]

(iv) convertido pela taxa de compra de 5/12/2002: US$ = R$ 3,7506

(v) até 22/11/2002

Fonte: Reforsus – Elaboração: Equipe de auditoria.

Subitem 8.3 da Decisão n.º 570/2000

2.30 O subitem 8.3 da Decisão em comento recomendou à Unidade de Gerência do Reforsus, por intermédio da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, que:

‘8.3.1. institua indicadores de desempenho que contemplem o tempo despendido pelos beneficiários do projeto na realização de licitações e o percentual de recursos desembolsados por subprojeto com o objetivo de monitorar sua execução;

8.3.2. realize um levantamento com vistas a aferir o nível de desempenho dos subprojetos do Reforsus, identificando os executores mais bem sucedidos a fim de disseminar suas boas práticas, bem como aqueles cuja performance tem se mostrado insatisfatória, de forma a identificar e solucionar os entraves técnicos ao andamento do projeto’.

2.31 A Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, em resposta à diligência de acompanhamento, informou, em 2/10/2000, ter desenvolvido sistema de informações que permite ‘gerenciar os prazos de elaboração dos projetos, apontar as necessidades de assistência técnica e estabelecer metas para a equipe e os beneficiários’. Esclareceu, ainda, que “sempre se dispôs, por exemplo, de indicadores de atraso na execução e, por meio deles, decidiram-se, e se decidem, ações de toda natureza’.

2.32 No âmbito desta avaliação, verificou-se que a gerência do Reforsus dispõe do aludido sistema informatizado, que permite extrair e monitorar o histórico de andamento dos subprojetos, de forma individualizada, sem identificar os que estão dentro do prazo previsto de execução e as ações corretivas indicadas.

2.33 Ressalve-se, entretanto, que o sistema não fornece informações gerenciais consolidadas. De igual sorte, não se verificou a existência dos indicadores de desempenho propostos – apesar da afirmativa da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde (subitem 0) – e do levantamento recomendado no subitem 8.3.2 da Decisão ora monitorada.

2.34 Assim, os elementos descritos permitem concluir que o gestor do Reforsus não implementou a recomendação de que trata o subitem 8.3 da Decisão n.º 570/2000.

Subitem 8.4 da Decisão n.º 570/2000

2.35 No subitem 8.4 da Decisão em análise, o Tribunal decidiu ‘alertar o Ministro de Estado da Saúde que o baixo índice de execução do Projeto Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde – Reforsus requer, de imediato, a adoção de medidas objetivando corrigir o rumo das ações em curso, sendo conveniente, além da implementação das providências propostas nos itens 8.1, 8.2 e 8.3 desta Decisão, o desenvolvimento de outras ações, incluindo a avaliação da produtividade/desempenho do pessoal envolvido no Projeto no âmbito do Ministério, abrangendo os contratados, uma vez que a administração da Unidade Gestora do Reforsus é custeada pela Organização Pan-americana de Saúde – OPAS, questão não averiguada nesta auditoria mas que pode estar também influindo na morosidade de execução do Projeto’ (grifamos).

2.36 A Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, em resposta à diligência de acompanhamento, informou, em 2/10/2000, que ‘não existe nenhuma possibilidade ou metodologia conhecida que permita implantar medidas de produtividade individual da equipe da UGP, dada a natureza e a complexidade do processo de trabalho desenvolvido pelos técnicos. A única alternativa é o estabelecimento de metas globais para o projeto. Neste sentido, em acordo com os bancos financiadores, foram implantadas, a partir deste ano [2000], metas trimestrais de desempenho para o Projeto, que passaram a ser exigidas e acompanhadas por esses bancos. Algumas delas, como o

nível de desembolso, constitui um indicador-síntese que permite avaliar o desempenho coletivo dos consultores.' (grifamos).

2.37 As metas referidas no subitem anterior referem-se a execução financeira dos acordos de empréstimo. A

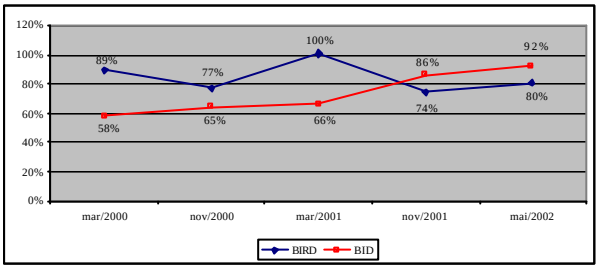
Tabela **8** e o Gráfico 2 apresentam o cumprimento dessas metas pelo Reforsus.

Tabela 8 –Metas trimestrais estabelecidas pelos bancos financiadores

Período	Meta (US$ x 1.000.000)		Realizado (US$ x 1.000.000)		Taxa de realização	
	Bird	BID	Bird	BID	Bird	BID
mar/2000	110,0	60,0	98,1	57,1	89%	58%
nov/2000	150,0	80,0	115,5	74,7	77%	65%
mar/2001	145,0	95,0	145,6	96,4	100%	66%
nov/2001	234,0	146,0	173,9	150,1	74%	86%
mai/2002	250,0	210,0	201,2	186,1	80%	92%

Fonte: Reforsus – Elaboração: Equipe de auditoria.

Gráfico 2 – Cumprimento das metas trimestrais estabelecidas pelos bancos financiadores



Fonte: Reforsus – Elaboração: Equipe de auditoria.

2.38 Dessa forma, os elementos apresentados indicam a fixação de parâmetros visando a melhoria no desempenho financeiro do Programa. A fixação dessas metas, entretanto, não se demonstrou efetiva, visto que o desempenho apresentado pelo Reforsus esteve sistematicamente abaixo da meta estabelecida. A baixa execução financeira tem gerado a necessidade de sucessivos períodos de prorrogação.

2.39 Assim, considerando que o objeto da recomendação proferida pelo Tribunal no subitem examinado refere-se à adoção de mecanismos de controle do desempenho do pessoal envolvido no Projeto, pode-se considerar implementada a recomendação tratada no subitem 8.4 da Decisão n.º 570/2000.

Subitem 8.5 da Decisão n.º 570/2000

2.40 O subitem 8.5 da Decisão em comento recomendou à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde a observância das seguintes diretrizes na formulação de futuros projetos financiados por recursos externos:

'8.5.1. realização de estudo de viabilidade que avalie de forma objetiva o custo de administração do projeto, os requisitos de participação (apresentação de contrapartida, capacidade técnica para elaborar subprojetos, adimplência para com a Fazenda Federal, etc) e a capacidade dos beneficiários em preenchê-los, bem como o tempo necessário para a execução dos subprojetos (conclusão do processo licitatório, execução de obras, etc);

8.5.2. elaboração de uma previsão de desembolso e estabelecimento de cronograma de avaliação de propostas de subprojetos com término anterior à entrada em vigor dos financiamentos, com o objetivo de se dimensionar mais precisamente a necessidade e o fluxo financeiro do empréstimo e de se evitar a incidência de encargos durante a fase preparatória dos projetos;

8.5.3. planejamento detalhado da estrutura de acompanhamento e assistência técnica na elaboração de propostas e na execução de subprojetos nas demais esferas de governo, contemplando mecanismos de incentivo ao envolvimento de estados e municípios na tarefa'.

2.41 Na análise feita pela 4ª Secex verificou-se que esse subitem não foi objeto de comentários por parte da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde. Desse modo, 'entendeu-se que tal fato se deveu ao teor da determinação, que se refere à possibilidade futura de ser firmado um novo acordo de empréstimo'.

2.42 Finalmente, deve-se considerar que a recomendação em exame não repercute na execução do Reforsus, visto tratar-se de providências a serem adotadas pela Secretaria Executiva do Ministério da Saúde em futuros projetos financiados por recursos externos, não sendo aplicável a análise quanto a sua implementação no âmbito do Reforsus.

Subitens 8.6 a 8.10 da Decisão n.º 570/2000

2.43 No subitem 8.6 o Tribunal determinou a realização de monitoramento da implementação das recomendações constantes da Decisão em análise, objeto deste trabalho.

2.44 Os subitens 8.7 e 8.8 referem-se a providências administrativas dirigidas à extinta Coordenadoria de Fiscalização e Auditoria – Cofis. Essa providências foram tempestivamente adotadas pelas unidades técnico-executivas desta Casa.

2.45 Os subitens 8.9 e 8.10 foram oportunamente cumpridos pela Secretaria-Geral das Sessões.

3. Aspectos orçamentários e financeiros

3.1 Os subitens 2.10/2.16 apresentam a análise da execução orçamentária e financeira do Reforsus.

4. Avaliação da relação entre custo e benefício

4.1 Um dos objetivos do relatório de impacto é avaliar a relação entre custo e benefício dos trabalhos de auditoria de natureza operacional. Essa avaliação é realizada com base nos benefícios financeiros quantificáveis gerados pela implementação de recomendações decorrentes da auditoria conduzida pelo Tribunal.

4.2 Pode-se afirmar que a implementação das recomendações do Tribunal gerou ganho quantitativo de aproximadamente R$ 3,4 milhões (subitem 0), apenas no período de 1/1/2001 a 22/11/2002.

4.3 Dessa forma, tendo em vista que o custo estimado da auditoria foi de R$ 40.000,00, conclui-se que o valor economizado pelo Reforsus em decorrência das recomendações do Tribunal, no montante de R$ 3,4 milhões (subitem 0), é oitenta e cinco vezes superior ao custo da auditoria, ou seja, foram economizados R$ 85,00 do Programa para cada real investido na auditoria.

5. Comentários do gestor

5.1 O relatório preliminar foi apresentado, em 13/12/2002, ao Sr. Gabriel Ferrato dos Santos, Secretário de Gestão de Investimentos em Saúde do Ministério da Saúde e Coordenador-Geral da UGP Reforsus, a fim de colher suas opiniões sobre o relatório, conforme estabelecido no item 6.5 do Manual de Auditoria Operacional do Tribunal. O gestor apresentou seus comentários no curso da reunião, que ora são analisados.

Subitem 8.1 da Decisão n.º 570/2000

5.2 Relativamente à baixa execução financeira do projeto (subitens 0/0), o gestor menciona que a forte desvalorização da moeda brasileira, observada a partir de 1999, prejudicou o alcance das metas financeiras dos acordos, visto que os mesmos foram celebrados em moeda estrangeira (dólares americanos). Assim, segundo o gestor, foi possível ampliar o número de subprojetos atendidos pelo Reforsus sem comprometer o orçamento financeiro do projeto, apesar da majoração nos preços de obras e equipamentos.

5.3 O gestor argumenta, ainda, que apesar da contratação das operações de crédito não ter sido precedida de projeto de investimento nos serviços de saúde (subitem 0), havia um levantamento de prioridades de investimento na unidades da federação, estabelecidas pelas respectivas comissões bipartites de saúde. Assim, a UGP dispunha de uma lista de intenções com ações a realizar e os valores estimados para essas ações.

5.4 A UGP reconhece, entretanto, a imprecisão desse ‘levantamento de prioridades’, visto que vários subprojetos destinados a ampliação de espaços físicos não previram a aquisição de equipamentos, o que impedia a melhoria na prestação de serviços de saúde. Nesses casos, o Reforsus destinou recursos complementares para aquisição dos equipamentos necessários.

Subitem 8.3 da Decisão n.º 570/2000

5.5 Com referência a inexistência de informações gerenciais consolidadas, bem como dos indicadores de desempenho e do levantamento do nível de desempenho dos subprojetos recomendados pelo Tribunal (subitens 0/0), o gestor assevera que os instrumentos de controle instituídos no âmbito do Reforsus – avaliação individual dos subprojetos – substituem com sucesso

os indicadores de desempenho propostos, pois, segundo sua visão, a implantação de indicadores de desempenho não contribuiria para a melhoria do desempenho do projeto, em razão das peculiaridades do Reforsus.

5.6 No mecanismo de controle adotado, a UGP concentrou esforços na realização de procedimentos licitatórios e no acompanhamento das obras financiadas pelo projeto, especialmente as de maior porte.

Subitem 8.4 da Decisão n.º 570/2000

5.7 Quanto ao cumprimento das metas trimestrais estabelecidas pelos bancos financiadores (subitens 0/0), o gestor enfatiza que, apesar do não alcance das metas pelo projeto, o Reforsus apresentou desempenho crescente na realização das metas estabelecidas pelo BID.

6. Conclusão

6.1 Diante das informações obtidas neste trabalho, a situação de implementação das recomendações da Decisão n.º 570/2000 – TCU – Plenário é a seguinte:

Recomendação (item da Decisão n.º 570/2000 – TCU – Plenário)	**Situação atual**
8.1	Parcialmente implementada
8.2.1	Implementada
8.2.2	Implementada
8.3.1	Não implementada
8.3.2	Não implementada
8.4	Implementada
8.5.1, 8.5.2. e 8.5.3.	Não aplicável

6.2 Observa-se que, excluídos os subitens da Decisão aos quais não se aplica avaliação quanto a sua implementação, 50%[15] das recomendações foram implementadas.

6.3 A vigência dos acordos internacionais de empréstimo que financiam o Reforsus foi prorrogada por vinte e quatro meses e há possibilidade de nova prorrogação por mais seis meses. Mesmo com essas prorrogações, o Projeto executou, até dezembro de 2002, apenas 73% dos recursos contratados.

6.4 A baixa execução financeira do Reforsus tem como principais causas a contratação das operações de crédito sem a prévia realização de projeto de investimento nos serviços de saúde mantidos pelo SUS, a dificuldade dos beneficiários em aportar a contrapartida exigida e a falta de assistência técnica aos executores dos subprojetos.

6.5 Essas situações reforçam a importância de se adotar as recomendações contidas no subitem 8.5 da Decisão n.º 570/2000 em outros projetos, como forma de prevenir a ocorrência de fatores limitadores do desempenho operacional de programas governamentais.

6.6 Merece destaque a economia de recursos da ordem de US$ 919 mil proporcionada pela redução dos saldos médios das contas específicas entre 1/1/2001 e 22/11/2002, decorrente do cumprimento de deliberação deste Tribunal. O valor economizado é oitenta e cinco vezes superior ao custo da auditoria.

7. Proposta de encaminhamento

7.1 Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

I – encaminhar cópia da Decisão que vier a ser adotada nestes autos, acompanhada dos respectivos Relatório e Voto, e deste relatório ao ministro de Estado da Saúde, ao secretário de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, aos presidentes das comissões de Assuntos Sociais (CAS), de Assuntos Econômicos (CAE) e de Fiscalização e Controle (CFC) do Senado Federal, aos presidentes das comissões de Seguridade Social e Família (CSSF) e de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional e ao Coordenador-Geral da UGP Reforsus;

II – encerrar os presentes autos e arquiva-los na 4ª Secex."

2.A Srª. Secretária de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, Marília Zinn Salvucci, em parecer às fls. 409/410, observou que o "monitoramento da auditoria realizada no

[15] Esse percentual é utilizado pela Entidade de Fiscalização Superior do Canadá como indicador da efetividade de sua atuação. O Canadá calcula o percentual cinco anos após proferir as recomendações. Para o exercício findo em março de 2001, esse indicador foi de 65% (OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL OF CANADA. *Peformance Report*, 2001).

Reforsus gerou impacto financeiro quantificável que pode ser traduzido pela economia de cerca de US$ 919 mil de recursos do projeto, valor esse oitenta e cinco vezes superior ao custo da auditoria. Essa economia foi decorrente da implementação de recomendação lançada pelo Tribunal (subitem 8.2 da Decisão 570/2000), que teve como conseqüência a alteração do modelo então adotado de repasse dos recursos financeiros, evitando-se o pagamento de juros sobre saldos não utilizados nas contas especiais".

3.Acrescenta que, "conforme consignado na conclusão do relatório, mesmo com a prorrogação da vigência dos acordos de empréstimos internacionais que financiam o Reforsus (Bird e BID), o Projeto teve baixa execução financeira; executou apenas 73% dos recursos contratados até dezembro de 2002. Dentre as principais causas registra-se 'a contratação das operações de crédito sem a prévia realização de projeto de investimento nos serviços de saúde mantidos pelo SUS, a dificuldade dos beneficiários em aportar a contrapartida exigida e a falta de assistência técnica aos executores dos projetos'".

4.Segundo a titular da Seprog, essa constatação já fora observada quando da realização dos trabalhos de auditoria em 2000, o que motivou a recomendação objeto do item 8.5 da Decisão 570/2000.

5.Embora o cumprimento da recomendação não tenha repercussão na análise da execução do Reforsus por referir-se a projetos futuros, a Srª. secretária entende ser oportuno que se renove a recomendação, como forma até de se prevenir a repetição de ocorrências análogas, determinando-se à unidade técnica responsável pela área da saúde que acompanhe o cumprimento da recomendação em futuros projetos do Ministério da Saúde financiados por recursos externos.

É o Relatório.

VOTO

Inicialmente, registro que atuo nestes autos com fundamento no art. 18 da Resolução TCU nº 64/96, tendo em vista tratar-se de processo referente à Lista de Unidades Jurisdicionadas atribuída ao Senhor Ministro Iram Saraiva.

2.A auditoria de que cuida estes autos teve entre seus objetivos a verificação do baixo nível de execução dos projetos integrantes do Reforsus e do seu baixo desempenho financeiro. Segundo dados levantados em 1999, de um total 1.021 projetos, apenas 13,2% estavam concluídos após dois anos de vigência dos empréstimos obtidos junto ao Banco Mundial – Bird e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. No mesmo período, os saques dos recursos à conta dos empréstimos somavam 21%.

3.A auditoria apontou como causas dessa situação a precária qualidade das propostas apresentadas pelos beneficiários, o desconhecimento das normas de licitação indicadas pelos bancos financiadores, a exigência de contrapartida pelos beneficiários e a deficiência na assistência técnica exercida junto aos executores dos serviços.

4.Por ocasião da apreciação do trabalho de auditoria, o Tribunal, por meio da Decisão 570/2000 –TCU – Plenário, com vistas a propiciar as condições necessárias ao aperfeiçoamento da gestão financeira e do acompanhamento junto aos beneficiários do projeto, resolveu fazer algumas recomendações à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Saúde e à Unidade de Gerência do Projeto Reforsus, por intermédio da Secretaria Executiva do Ministério, e à própria Secretaria Executiva, como consignado nos itens 8.2, 8.3 e 8.5 da decisão. Resolveu ainda o Plenário alertar o Ministro de Estado da Saúde de que o baixo índice de execução do Reforsus requeria, de imediato, a adoção de medidas objetivando corrigir o rumo das ações então em curso, sendo conveniente, além da implementação das outras providências propostas na decisão, o desenvolvimento de ações, incluindo a avaliação da produtividade/desempenho do pessoal envolvido no projeto no âmbito do Ministério, abrangendo os contratados, uma vez que a administração da Unidade Gestora do Reforsus é custeada pela Organização Pan-americana de Saúde – OPAS (item 8.4).

5.O item 8.5 da decisão diz respeito à observância, pela Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, de algumas diretrizes na formulação de futuros projetos financiados com recursos externos, conforme consignado no item 2.40 do relatório precedente. Segundo a equipe, não houve

comentários da Secretaria Executiva sobre as medidas adotadas quanto ao seu cumprimento, visto tratar-se de providências a serem observadas em futuros projetos financiados com recursos externos, não se aplicando, portanto, à análise no âmbito do Reforsus.

6.Tendo em vista a baixa execução financeira do projeto, a Srª. Secretária da Seprog propõe que se renove a recomendação objeto do item 8.5 da decisão como forma de evitar a repetição das causas dessa disfunção, como constatado na auditoria. Muito embora os prazos dos acordos de empréstimo celebrados com o Banco Interamericano de Desenvolvimento e com o Banco Mundial estejam sendo finalizados em 2003, como registra a equipe no item 2.9 do relatório, entendo necessário reiterar junto à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde quanto ao cumprimento da recomendação em futuros projetos financiados com recursos externos.

7.Por fim, registro que, em cumprimento à determinação contida no item 8.7 da citada Decisão 570/2000 – Plenário, foi realizada recentemente auditoria no Reforsus (TC–003.572/2001-9), com o objetivo de examinar a execução dos subprojetos aprovados no âmbito do Programa, tendo sido examinados 35 subprojetos em sete estados da federação, não se identificando indícios de irregularidades graves. O trabalho foi apreciado pelo Tribunal na Sessão Plenária de 05/05/2002 (Decisão 448/2002 – Plenário), ocasião em que, além de determinações ao Ministério da Saúde, resolveu também a Corte determinar à Secretaria Geral de Controle Externo a inclusão, em próximo Plano de Auditoria, de fiscalização no Reforsus com o objetivo de avaliar a execução do Sistema de Supervisão de Equipamentos pela Unidade de Gerência do Projeto e verificar o cumprimento das referidas determinações. O trabalho de fiscalização está incluído no Plano de Auditoria deste semestre.

Ante o exposto, acolho os pareceres e VOTO por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de abril de 2003.

Augusto Sherman Cavalcanti
Relator

ACÓRDÃO Nº 380/2003 – TCU – PLENÁRIO

1. Processo: TC–013.790/1997-8 (com 7 volumes e o anexo TC–014.985/1997-7).
2. Grupo: I – Classe de Assunto: V: Relatório de Monitoramento de Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgão: Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Seprog e 4ª Secex.
8. Advogado: não consta.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria de Desempenho, em que se examina o monitoramento relativo à implementação das medidas recomendadas pelo Tribunal por meio da Decisão nº 570/2000 – TCU – Plenário, de 26/07/2000.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. reiterar à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde a recomendação formulada pelo Tribunal no item 8.5 da Decisão nº 570/2000 – Plenário quanto à observância, em futuros projetos financiados com recursos externos, das diretrizes ali indicadas, com vistas a uma melhor eficiência na aplicação dos recursos;

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam:

9.2.1. ao Ministro de Estado da Saúde e ao Coordenador-Geral da Unidade de Gerência do Projeto Reforsus/MS;

9.2.2. ao secretário de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

9.2.3. aos presidentes das comissões de Assuntos Sociais (CAS), de Assuntos Econômicos (CAE) e de Fiscalização e Controle (CFC) do Senado Federal;

9.2.4. aos presidentes das comissões de Seguridade Social e Família (CSSF) e de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados;

9.2.5. ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional;

9.3. determinar o arquivamento do processo.

10. Ata nº 13/2003 – Plenário

11. Data da Sessão: 16/4/2003 – Ordinária

12. Especificação do **quorum:**

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Adylson Motta, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Presidente

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE VII - PLENÁRIO
TC-002.084/2003-4
Natureza: Solicitação de Ministro de Estado
Órgão: Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA)
Interessado: Ministro de Estado José Graziano da Silva

Sumário: Solicitação de Ministro de Estado com vistas a que o Tribunal controle e acompanhe os programas de governo de combate à fome. Análise das providências preliminares para a fiscalização do Programa Fome Zero. Determinações dirigidas à realização de levantamento imediato nos órgãos encarregados da execução do programa e à inclusão de fiscalização no plano do próximo semestre, quando deverá ser divulgado o desenho final do Fome Zero. Informação ao interessado. Arquivamento.

RELATÓRIO

Trata-se de expediente encaminhado pelo Ministro de Estado José Graziano da Silva, do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), pelo qual vem "*solicitar a participação dessa Corte no acompanhamento e controle do Programa Cartão-Alimentação (PCA), bem como dos demais programas de combate à fome implementados por esta Pasta*", integrantes do Programa Fome Zero do governo federal (fl. 1).

2. Pelo fato de a solicitação envolver, fora as ações próprias do ministério coordenador, um programa de governo, foram colhidas as impressões iniciais das unidades técnicas competentes, 6ª Secex e Seprog, a respeito da melhor forma de atendimento. Coube à Adfis consolidar e analisar as propostas, em parecer no qual, com a aprovação da Segecex, foi esboçada a maneira como se poderia dar a participação do Tribunal na fiscalização do Fome Zero (fls. 9/49):

"(...)

PROPOSTAS DAS UNIDADES TÉCNICO-EXECUTIVAS:

4.Registre-se que tanto a 6ª Secex quanto a Seprog apresentaram propostas para a realização do acompanhamento dos programas de combate à fome, respectivamente às fls. 08/13 e 14/42. Tais programas, conforme interpretação das informações disponíveis no ***site*** *www.fomezero.gov.br, integram o Projeto Fome Zero.*

4.1.A 6ª Secex, em suas considerações, ressalta a significância do Projeto Fome Zero em termos de materialidade, extensão, repercussão, impacto social e pluralidade de agentes envolvidos. Essa pluralidade é conseqüência do envolvimento de vários entes e programas dispersos na Administração Federal e da participação de estados e municípios.

4.1.1.Em vista dessas características, a 6ª Secex propõe que se opte por uma das seguintes vertentes:

a)constituição de um grupo, vinculado à Segecex ou Adfis e formado por membros de Secretarias de Controle Externo e Especializadas, com o objetivo de formatar um modelo abrangente de acompanhamento; ou

b)restrição do escopo ao acompanhamento das ações sob a responsabilidade do MESA, ficando a 6ª Secex encarregada de coordenar auditorias de abrangência nacional, sugerir às demais Unidades oportunidades de fiscalização e, ainda, consolidar as informações e relatórios produzidos.

4.1.2.Qualquer que seja a opção escolhida, a 6ª Secex vislumbra, já para o semestre em curso, a realização das seguintes ações:

a)levantamento de informações sobre o Fome Zero, de modo a criar e consolidar uma base de dados consistente;

b)fiscalização dos pilotos de políticas específicas que o MESA irá realizar nos municípios-alvo escolhidos para o ***start*** *do Projeto, facilitando a definição das linhas de atuação do Tribunal; e*

c)elaboração de relatório conclusivo com vistas a subsidiar as ações de controle do TCU nas etapas seguintes do Fome Zero.

4.2.A Seprog, por sua vez, destaca que os programas de combate à fome envolvem uma gama de iniciativas em várias áreas de governo, e lembra que os trabalhos que tem realizado em áreas correlatas têm sido considerados de elevada competência técnica, tanto pelo TCU quanto pelo Executivo e por especialistas consultados.

4.2.1.Por isso, elaborou um resumo das recomendações mais importantes decorrentes das avaliações realizadas pela Seprog em programas federais relacionados à política de segurança alimentar (fls. 16/39), com o objetivo de subsidiar as futuras ações do Governo e aumentar o potencial de seu alcance.

4.2.2.Considerando que o Fome Zero ainda não produziu resultados suficientes que permitam a avaliação da sua efetividade, a Seprog propõe a realização de uma avaliação ***ex ante****, focada nos seguintes aspectos:*

a)concepção lógica do Projeto;

b)adequação e relevância de seus objetivos e consistência entre esses e as necessidades previamente identificadas;

c)consistência entre as ações a serem desenvolvidas e os objetivos estabelecidos;

d)adequação das metas e dos indicadores de desempenho formulados.

4.2.3.Essa avaliação, que poderá ser realizada mediante a utilização da metodologia denominada marco lógico, somente será viável após a divulgação oficial do desenho do Fome Zero, prevista, de acordo com a Seprog, para ocorrer até 31 de agosto de 2003.

4.2.4.Além disso, a Seprog deverá propor a realização de seis avaliações de programa no segundo semestre deste ano, em ações que serão selecionadas a partir de estudos de viabilidade ora em andamento. Considerando-se que a relevância dos programas de combate à fome é levada em consideração quando da seleção dessas fiscalizações, algumas das avaliações certamente serão conduzidas em programas relacionados à segurança alimentar.

4.2.5.Finalmente, às fls. 41/42, a Seprog propõe a realização de um acompanhamento das atividades do MESA, a ser executado concomitantemente pela própria Seprog (aspectos

operacionais) e pela 6ª Secex (aspectos de conformidade), devendo a consolidação dos resultados ser feita por uma ou outra Secretaria, alternadamente.

5.Deve-se registrar que a Semag, embora não tenha apresentado proposta específica para o atendimento da solicitação à fl. 01, demandará levantamentos específicos em ações do Projeto Fome Zero, provavelmente com a colaboração da Seprog, em atendimento à diretriz firmada pelo Relator das Contas do Governo referentes ao exercício de 2003, no sentido de que seja priorizada a análise do desempenho dos programas da área social.

5.1.Em contato telefônico, o Secretário da Semag informou que essa Unidade e a Seprog deverão elaborar um estudo dos programas da área social do Governo FHC, que serão descontinuados, e os do Governo Lula, que incluem os vinculados ao Fome Zero.

5.2.A Seprog sugere, à fl. 42, que as conclusões obtidas a partir das auditorias e dos monitoramentos nos programas já avaliados pelo TCU, conforme mencionado nos itens 4.2 e 4.2.1 anteriores, subsidiem as análises que constarão do Relatório das Contas do Governo.

ANÁLISE

6.O Projeto Fome Zero requer fiscalização concomitante pelo Tribunal neste e nos próximos anos, dada sua significância em termos de materialidade, extensão, repercussão, impacto social e pluralidade de agentes envolvidos. Entretanto, a estrutura da Secretaria do Tribunal, organizada por função de governo e áreas especializadas, não favorece a fiscalização de projetos ou programas que envolvam diversos Ministérios e várias funções de governo, e cuja avaliação deva abranger tanto aspectos de conformidade quanto operacionais.

6.1.As seguintes questões, portanto, precisam ser respondidas:

✍Qual o instrumento de fiscalização adequado para a obtenção dos subsídios necessários à definição da estratégia de fiscalização do Fome Zero?

✍Qual o melhor modelo para a atuação do Tribunal em relação ao Fome Zero?

7.Embora o Aviso nº 23/MESA (fl. 1) solicite que o Tribunal <u>acompanhe</u> os programas de combate à fome, há que se considerar que a realização de acompanhamento somente é viável quando há ações a serem acompanhadas.

7.1.No caso, somente os pilotos do Programa Cartão-Alimentação estão em andamento. Esses pilotos estão sendo acompanhados tanto pelo próprio MESA quanto pela Controladoria-Geral da União, conforme matéria intitulada 'Fraude em Municípios do Fome Zero', veiculada no Jornal do Brasil de 31/03/2003.

7.2.Portanto, um <u>acompanhamento</u> do Cartão-Alimentação pelo TCU nesta fase seria redundante em relação à atuação do Controle Interno.

7.3.Por outro lado, embora o desenho final do Fome Zero só deva ser apresentado à sociedade em agosto, é de todo oportuno que o Tribunal participe, desde já, das diversas reuniões deliberativas sobre o assunto, tanto no âmbito do MESA quanto nos demais órgãos/entidades envolvidos, e tenha acesso aos documentos já produzidos. Para tanto, seria necessária a designação oficial de equipe de fiscalização.

7.4.O objetivo da atuação do Tribunal neste momento seria conhecer a organização e o funcionamento do Projeto, para que se possa identificar futuros objetos e instrumentos de fiscalização. Esse objetivo corresponde, de acordo com o art. 238 do RI, ao instrumento de fiscalização denominado <u>levantamento</u>, o que responde à primeira questão do item 6.1 anterior.

8.Para responder à outra questão, sobre o melhor modelo para a atuação do Tribunal em relação ao Fome Zero, serão adotados, nesta análise, os seguintes critérios:

1º.centralização das informações em uma única Unidade;

2º.máximo aproveitamento da experiência do Tribunal em avaliações de programas da área social;

3º.máximo aproveitamento da experiência do Tribunal em fiscalizações de orientação centralizada (de conformidade);

4º.possibilidade de apresentar resultados ainda neste semestre;

5º.cumprimento do disposto na Resolução nº 140/00 quanto às competências das Unidades para realização de auditorias de conformidade e de avaliações de programas;

8.1.A proposta da 6ª Secex, resumida nos itens 4.1 a 4.1.2 desta instrução, não atende ao segundo critério do item anterior, uma vez que a experiência adquirida nas avaliações de programas de cunho social está hoje concentrada, principalmente, na Seprog.

8.2.Já a proposta da Seprog, além de desatender ao primeiro critério, também não é adequada ao terceiro, posto que não leva em conta a necessidade de realização de fiscalizações de orientação centralizada para verificação da conformidade dos atos de gestão.

8.3.Propõe-se, portanto, a fiscalização dos principais programas e ações integrantes do Fome Zero, mediante:

I - realização de levantamento, sob a coordenação da Seprog e com participação da 6ª Secex, com o objetivo de conhecer os rumos que estão sendo propostos e definidos para os programas de combate à fome e identificar áreas ou ações que devam ser objeto de avaliações de programa, acompanhamentos e/ou auditorias de orientação centralizada no próximo semestre;

II -elaboração de relatório conclusivo do levantamento, contendo, inclusive, a comparação entre os procedimentos que estão sendo adotados no Fome Zero e as conclusões das avaliações de programas sociais já realizadas pelo Tribunal, de modo a desaconselhar a repetição de erros identificados pelo TCU no passado;

III -centralização das informações sobre o Fome Zero, após a realização do levantamento, na 6ª Secex;

IV - inclusão, nos próximos Planos de Fiscalização, de acompanhamentos, auditorias de orientação centralizada e avaliações de programa, por proposição da 6ª Secex, em ações do Fome Zero, para serem coordenadas pelas Secex de acordo com a função de governo ou pelas Unidades Especializadas;

V - definição das atribuições da Seprog como supervisora metodológica das eventuais avaliações de programas que venham a ser propostas, inclusive no que se refere à conciliação dessas propostas com os estudos de viabilidade a cargo da Seprog e à previsão de pontos de controle metodológico do planejamento, execução e elaboração dos relatórios das avaliações;

*VI - realização de avaliação **ex ante**, coordenada pela Seprog e com a participação da 6ª Secex, destinada a avaliar a concepção lógica do Fome Zero, bem como a adequação e consistência de seus objetivos, ações, metas e indicadores de desempenho.*

8.4.O quadro comparativo a seguir representa a aplicação dos critérios mencionados no item 8 às propostas da 6ª Secex, da Seprog e desta Adjunta:

Proposta *Critérios*	*6ª Secex (itens 4.1 a 4.1.2)*	*Seprog (itens 4.2 a 4.2.5)*	*Adfis (item 8.3)*
Centralização das informações em uma única Unidade	*X*	*-*	*X*
Máximo aproveitamento da experiência do Tribunal em avaliações de programas da área social	*-*	*X*	*X*
Máximo aproveitamento da experiência do Tribunal em fiscalizações de orientação centralizada (de conformidade)	*X*	*-*	*X*
Possibilidade de apresentar resultados ainda neste semestre	*X*	*X*	*X*
Cumprimento do disposto na Resolução nº 140/00 quanto às competências das Unidades para realização de auditorias de conformidade e de avaliações de programas	*X*	*X*	*X*
*Compatibilidade com a estrutura da Secretaria do Tribunal, organizada por função de governo**	*-*	*-*	*-*
TOTAL DE CRITÉRIOS ATENDIDOS	*4*	*3*	*5*

** Nenhuma das propostas é adequada à organização da Secretaria do Tribunal por função de governo e áreas especializadas. Em se tratando de um Projeto que prevê a atuação de diversos Ministérios e órgãos/entidades, e cuja fiscalização pelo TCU deva abranger tanto aspectos de conformidade quanto operacionais, a Unidade que ficar responsável pela coordenação-geral da atuação do TCU certamente terá que propor a realização de fiscalizações de conformidade ou operacionais por outras Unidades, bem como consolidar as informações resultantes desses trabalhos.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO:

9.Ante o exposto, submete-se à consideração superior as seguintes propostas:

I - seja autorizada, de imediato, a realização de levantamento no Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e nos demais órgãos/entidades envolvidos nos

programas de combate à fome, sob a coordenação da Seprog e com participação da 6ª Secex, com o objetivo de:

a) conhecer os rumos que estão sendo propostos e definidos para os programas de combate à fome, inclusive as ações implementadas como teste ou piloto;

b)identificar áreas ou ações que devam ser objetos de avaliações de programa, acompanhamentos e/ou auditorias de orientação centralizada no próximo semestre;

II - seja determinado à 6ª Secex que:

a)centralize as informações sobre o Fome Zero, após a realização do levantamento de que trata o inciso I;

b)apresente à Adfis propostas de inclusão, nos próximos Planos de Fiscalização, de acompanhamentos, auditorias de orientação centralizada e/ou avaliações de programa em ações do Fome Zero, indicando as Unidades Técnico-Executivas que deverão coordenar esses trabalhos;

III - seja determinado à Adfis que se articule com a 6ª Secex, com a Seprog e com a Secex detentora da clientela, com vistas à definição das atribuições da Seprog como supervisora metodológica das eventuais avaliações de programas que venham a ser propostas, inclusive no que se refere à conciliação dessas propostas com os estudos de viabilidade a cargo da Seprog e à previsão de pontos de controle metodológico do planejamento, execução e elaboração dos relatórios das avaliações;

IV - seja determinado à Seprog que:

a)quando da elaboração do relatório do levantamento de que trata o inciso I, inclua a comparação entre os procedimentos que estão sendo adotados no Fome Zero e as conclusões das avaliações de programas sociais já realizadas pelo Tribunal, de modo a desaconselhar a repetição de erros identificados pelo TCU no passado;

b)inclua, no próximo Plano de Fiscalização, a realização de avaliação ***ex ante****, sob sua coordenação e com participação da 6ª Secex, destinada a avaliar a concepção lógica do Projeto Fome Zero, bem como a adequação e consistência de seus objetivos, ações, metas e indicadores de desempenho.*"

É o relatório.

VOTO

Com justificada satisfação, e na expectativa de que este Tribunal possa oferecer adequadas contribuições à efetividade dos programas sociais empreendidos pelo governo, é que recebo a solicitação do Ministro de Estado José Graziano, no sentido da fiscalização das ações de combate à fome.

2. Com a solicitação, espera-se a interação desta Corte na execução do Programa Cartão-Alimentação (PCA) e demais programas relacionados com o problema da fome conduzidos pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), o que remete a fiscalização ao aspecto mais amplo do Programa Fome Zero, conquanto este envolva muitas outras ações gerenciadas por diversos ministérios.

3. Realmente, o PCA representa apenas a vertente emergencial do Fome Zero, que ao mesmo tempo reunirá ações destinadas a atacar as causas estruturais da miséria, cujos resultados deverão ser alcançados a médio e longo prazos. Ao todo, 62 ações compreendem o Fome Zero, algumas antigas e outras novas, como o Cartão-Alimentação.

4. Implantado recentemente, ainda em caráter experimental, o PCA foi destinado a 1.000 famílias dos municípios de Guaribas e Acauã, no Piauí, e nesta segunda quinzena de abril deverá ser estendido a mais 500 famílias do Rio Grande do Norte, que receberão, cada uma, R$ 50,00 por mês para a compra direta de alimentos.

5. Outras políticas integrantes do Fome Zero prevêem ações de geração de emprego e renda; bolsa-escola e renda mínima; previdência social universal; incentivo à agricultura familiar; segurança e qualidade dos alimentos; reforma agrária; merenda escolar; bancos de alimentos; restaurantes populares; melhoria do sistema de abastecimento; parcerias com varejistas e supermercados; etc.

6. Desde já, duas linhas de trabalho se apresentam adequadas para a participação deste Tribunal na fiscalização do Fome Zero: uma, voltada à avaliação do programa, dentro da sua configuração operacional, e ao oferecimento de alternativas e de soluções; outra, com ênfase na conformidade legal do programa e na verificação da correta aplicação dos recursos.

7. Não me recordo de outra ocasião em que o Tribunal tenha sido chamado a participar do controle de um programa de governo paralelamente à sua implementação. Quando o acompanhamento concomitante ocorreu, também foi sempre por iniciativa desta Corte, talvez pela incompreensão do caráter orientador dos trabalhos nessa área, dirigidos à verificação operacional e com finalidade essencialmente colaborativa. A solicitação de agora parece-me um reconhecimento do valor das fiscalizações já efetuadas, que engrandece a atuação deste Tribunal.

8. Se é verdade que este Tribunal não precisa de credenciamento para se engajar na fiscalização do programa, sendo certo que mais cedo ou mais tarde faria isso por conta própria, em virtude da relevância da ação, o chamamento do Ministro José Graziano é um fato alvissareiro, que demonstra boa vontade e firme determinação do governo para o sucesso do Fome Zero.

9. Compartilhando o mesmo desejo, estou seguro de que este Tribunal responderá ao convite com dedicação, máxime em função de o Fome Zero ser considerado o carro-chefe dos programas sociais do atual governo. Para tanto, confio na desenvoltura da Segecex, à frente da coordenação técnica dos trabalhos, os quais certamente contarão com os melhores recursos disponíveis.

10. Que fique claro, no entanto, que este Tribunal não é co-gestor do programa, de modo que a sua atuação, além de fiscalizatória, será eminentemente cooperativa. Assim, como relator da matéria, não quero ver a participação desta Corte acabar por resultar na criação de entraves burocráticos ou outros obstáculos que dificultem ou retardem a implantação do programa, que é de natureza assistencial. Ao contrário, desejo que os trabalhos se concentrem na formulação de idéias e procedimentos que abram caminho para a erradicação, tanto quanto possível, da pobreza, ainda que não se possa esquecer a sentença de Santo Agostinho: *"Pobres, sempre houve, pobres entre nós sempre haverá*".

11. Tenho sempre perseguido nos trabalhos – com a confiança em Deus de que vou conseguir ver realizada – a almejada "teoria da qualidade no serviço público". Esta é uma boa oportunidade.

12. Para o momento, a título de atividades preparatórias para o atendimento da solicitação, estou de acordo com as propostas apresentadas pelas unidades técnicas, consistentes num levantamento no MESA e demais entidades encarregadas do combate à fome, na recuperação de informações acerca das fiscalizações efetuadas por esta Corte em programas sociais relacionados ao Fome Zero e na realização de fiscalização, a ser incluída no próximo plano, com vistas a avaliar a concepção lógica do programa. Lamento, contudo, que para se concluir pelo encaminhamento sugerido, tão comum em fiscalizações semelhantes, tenham sido necessários quase dois meses e quatro instruções técnicas.

13. Convém esclarecer que a fiscalização concernente à concepção lógica do Fome Zero está sendo programada para o segundo semestre deste ano em conseqüência da notícia, apurada pela Seprog junto aos representantes do governo, de que *"o desenho do Programa só será efetivamente apresentado à sociedade por ocasião do anúncio do Plano Plurianual (...), a ser encaminhado ao Congresso Nacional até 31 de agosto de 2003."* (fl. 14) Essa informação pode ser confirmada na página da Presidência da República na Internet (www.presidencia.gov.br/mesa). Na verdade, as ações do programa ainda não estão articuladas, o que deverá ser trabalhado pelo governo até a configuração final prevista para agosto. Nesse meio tempo, o Tribunal efetuará fiscalização sob a modalidade de levantamento, a fim de conhecer melhor o programa e, eventualmente, já oferecer algum subsídio.

14. Quanto às outras propostas oferecidas, referentes à divisão do trabalho entre as secretarias e às rotinas a serem observadas por elas, por se tratar de questões de menor relevo, deixo a decisão a cargo da Segecex, que, além de conhecer melhor as condições das unidades subordinadas, terá assim maior grau de flexibilidade no gerenciamento das fiscalizações.

15. Reitero os elogios que acima fiz ao Ministro José Graziano, no específico deste seu gesto, mas não devo consentir em que passe a oportunidade para evidenciar o meu desconforto de brasileiro, ao não aceitar como nordestino – em hipótese alguma – as injustas e infelizes declarações do Ministro, em ato público, a respeito das migrações internas e suas supostas repercussões na

segurança de metrópoles do sudeste. Elas encerraram erro sociológico, desinformação psicossocial, equívoco administrativo, falta de sensibilidade política. Pelas versões da imprensa, quem acabou por ter consciência disso foi ele próprio, que se desculpou com aqueles a quem grosseiramente atingiu. Confia-se que coisa igual não se repita, sobretudo em governo de um migrante nordestino, heróico passageiro de um "pau-de-arara".

16. Para os que se envolvem na gestão de programas para a pungente realidade social brasileira, tomo a liberdade de sugerir que se aplicam à situação nordestina esses versos de Miguel Torga, pois ao poeta não se reservam limites, muito menos geográficos: *"Todos os dias nascem / Meninos pobres em currais de gado / Crianças que são ânsias alargadas / De horizontes pequenos"*.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de abril de 2003.

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 381/2003-TCU-PLENÁRIO

1. Processo nº TC-002.084/2003-4
2. Grupo I, Classe de Assunto VII - Solicitação de Ministro de Estado
3. Órgão: Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA)
4. Interessado: Ministro de Estado José Graziano da Silva
5. Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: 6ª Secex, Seprog e Adfis
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação do Ministro José Graziano da Silva, do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), por meio da qual vem pedir "*a participação dessa Corte no acompanhamento e controle do Programa Cartão-Alimentação (PCA), bem como dos demais programas de combate à fome implementados por esta Pasta*", integrantes do Programa Fome Zero do governo federal.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1 - determinar à Segecex que:

9.1.1 - promova de imediato levantamento no Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e nos demais órgãos e entidades envolvidos na execução de ações do Programa Fome Zero, com o objetivo de:

9.1.1.1 - conhecer os caminhos que estão sendo propostos e estabelecidos para os programas de combate à fome, incluindo as ações implementadas como teste ou piloto;

9.1.1.2 - identificar áreas ou ações que devam ser objetos de acompanhamentos, avaliações de programa ou auditorias de conformidade no próximo semestre;

9.1.2 - reúna as informações de fiscalizações anteriores relacionadas às ações do Programa Fome Zero, concomitantemente à realização do levantamento de que trata o subitem anterior;

9.1.3 - inclua, no próximo plano, fiscalização para ter início assim que divulgada a configuração final do Fome Zero, destinada a avaliar a concepção lógica, adequação, consistência dos objetivos, ações, metas e indicadores de desempenho do programa;

9.2 - considerar urgentes todos os processos a serem autuados em decorrência desta solicitação, de maneira que tenham tramitação preferencial, nos termos do art. 159, inciso IX, do Regimento Interno;

9.3 - informar ao Ministro José Graziano que este Tribunal se empenhará, com as melhores técnicas e recursos disponíveis, e com espírito colaborativo, no controle e acompanhamento das ações de governo de combate à fome;

9.4 - encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, a Sua Excelência, o Ministro José Graziano da Silva; e

9.5 - arquivar este processo.

10. Ata nº 13/2003 – Plenário

11. Data da Sessão: 16/4/2003 – Ordinária

12. Especificação do **quorum:**

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça (Relator), Adylson Motta, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Presidente

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE VII - Plenário

TC – 016.538/2002-2

Natureza: Representação do art. 113 da Lei n° 8.666/93

Entidade: Caixa Econômica Federal

Interessado: CETEST Brasília Condicionamento Ltda. (CNPJ: 24.887.457/0001-28)

Advogado constituído nos autos: Fernando da Silva (OAB/DF 1.682)

Sumário: Representação formulada por empresa contratada que se insurge contra exigências do Edital de Concorrência nº 23/2002. Conhecimento. Procedência em parte, no que se refere à obrigatoriedade de subtração do incentivo fiscal estimado da Planilha de Custo constante do Anexo XI. Ausência de prejuízo aos licitantes. Determinação.

Adoto como Relatório a bem lançada instrução de lavra do Analista de Controle Externo Antonio Leonardo de Azevedo Carvalho, da 3ª Divisão da 2ª Secretaria de Controle Externo (2ª SECEX), com a qual manifestou sua anuência o Diretor Alexandre Magno Nicoli Miranda.

"1.Introdução

Visa esta instrução dar cumprimento à determinação do Ministro-Relator (fl. 001) para a análise da Representação formulada pela empresa licitante CETEST BRASÍLIA CONDICIONAMENTO DE AR Ltda., em que comunica a ocorrência de irregularidades no Edital da Concorrência n.º 023/02 – fls. 002/022.

2. Informações preliminares

2.1. Características do processo licitatório

i. Modalidade*: Concorrência n.º 023/02.*

ii. Objeto*: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva integral, com assistência técnica e fornecimento de peças e materiais de consumo para sistemas de climatização de ambientes, condicionadores individuais e ventilação mecânica, nos termos do especificado no Anexo IV do edital (fl. 035 e 095/103).*

iii. Data de abertura dos envelopes de habilitação: *01.10.2002 - 10h00.*

iv. Tipo/Adjudicação/Itens: *Licitação do tipo Menor Preço. Adjudicada por itens (3 itens). Cada item congrega um conjunto de localidades onde estão instalados os equipamentos, conforme quadro abaixo (fl. 035 e 126/130):*

- Item 01: *Edifício-Sede e Centro de Processamento de Dados de Brasília;*

- Item 02: *Pontos de Venda abrangidos pelo E. N. Congresso;*

- Item 03: *Pontos de Venda abrangidos pelo E. N. Brasília.*

v. Valor Global: *R$ 2.109.845,28, conforme quadro abaixo (fl. 130):*

Planilha de estimativa de custos

ITEM	UNIDADES	VALOR MENSAL (R$)	VALOR CONTRATUAL (R$)
I	CONGRESSO	16.985,22	407.645,28
II	BRASÍLIA	18.325,00	439.800,00
III	MATRIZ	52.600,00	1.262.400,00
TOTAL		**87.910,22**	**2.109.845,28**

vi. N.º de participantes: *16 (Vol. 1, fl. 74)*

vii. Habilitados: *13 (Vol. 1, fls. 118/131)*

viii. Impugnadores do edital: *CETEST (Requerente – Vol. 1, 013/025), LANNUNZIATA & CIA. LTDA. (Vol. 1, 036/058), JOULE ENGENHARIA TÉRMICA LTDA. (Vol. 1, fls. 072/073) e DUTOS QUÍMICOS LTDA. (Vol. 1, fls.100/103)*

ix. Vencedores: *O processo ainda não está encerrado. O último documento que instrui os autos é uma cópia do email que informou aos licitantes que o prazo para impugnação aos recursos interpostos venceriam no dia 26.11.2002.*

2.2. Esclarecimentos e impugnação referentes ao edital

2.2.1. Antes desta Representação, a empresa, por meio da carta DFG-140/02, de 24.09.2002, solicitou esclarecimentos à CAIXA e apresentou críticas sobre alguns pontos do edital que considerou empecilhos a sua participação no certame (fl. 143/151). Posteriormente, e diante da demora da CAIXA em responder suas indagações e sanar suas dúvidas, impugnou o edital por intermédio do expediente DFG-144/02, em 27.09.2002 (fl. 152/164).

2.2.2. Como a maioria dos aspectos levantados na Consulta e na Impugnação foram novamente argüidos nesta Representação, sempre que necessário nos reportaremos aos itens desses citados expedientes, inclusive às explicações e julgamentos correspondentes feitos pela Comissão Permanente de Licitação (CPL3/SESUP) - fl. 165/167.

3.Irregularidades apontadas

3.1. Ilegalidade na publicidade do atos (itens 26.12.1 e 26.13 do edital)

3.1.1 Acusação: *Teria havido ilegalidade quanto a publicidade dos atos da licitação.*

Verificamos que a impugnação abrange três aspectos. A seguir os apreciaremos separadamente - fls. 03/05.

Possibilidade de privilégio pelo recebimento antecipado de informações

3.1.1.1. Não haveria como saber, formalmente, o momento da ciência a cada participante dos atos da administração, possibilitando que fossem privilegiados aqueles que recebessem informações antecipadamente. O representante baseia-se no fato de a CAIXA, ao responder suas indagações, não evidenciar que tenha também dado ciência aos demais. De forma que, por outro lado, os interessados poderiam ter tido acesso às explicações da CAIXA com antecedência, ajustando, assim, suas propostas mais fielmente ao valor calculado do custo dos serviços.

Demora no envio de informação

3.1.1.2. Ainda, em relação à resposta da CAIXA, queixa-se da demora no seu recebimento. Informa que a mensagem da CAIXA, via email, data de 30.09.2002, e foi enviada às 20h42min, após o término do expediente da Entidade - fls. 165/167. Lembra que a abertura do envelope de habilitação e a entrega da proposta estava marcada para o dia seguinte (01.10.2002) às 10h00min. A remessa tardia mostrou-se inútil, pois, devido ao exíguo tempo disponível, inviabilizou a adaptação do que seria o conteúdo das propostas.

Adiamento da abertura dos envelopes por vício do edital

3.1.1.3. Entende, por fim, que a CPL deveria adiar a abertura da licitação simplesmente porque havia dúvida sobre disposições do edital que não foram sanadas.

3.1.2. Apreciação: *Não procedem as argumentações do representante. São nossas considerações para cada item anteriormente destacado em negrito:*

Possibilidade de privilégio pelo recebimento antecipado de informações

3.1.2.1. A contestação quanto ao fato de não se saber se todos tiveram acesso à informação e à possibilidade de recebimento antecipado de informações não tem amparo no edital. O item 26.12.1 do edital é claro ao estabelecer que a comunicação esclarecendo qualquer dos seus dispositivos seria encaminhada apenas ao interessado que levantou a questão. Aos demais, tais esclarecimentos estariam à disposição no ***Quadro de Avisos*** *no endereço indicado (fl. 047). Vejamos os termos do edital:*

'26.12.1 Os esclarecimentos, após respondidos, serão encaminhados aos respectivos questionadores e estarão à disposição dos demais interessados, afixados no Quadro de Avisos no mesmo endereço acima indicado.'

3.1.2.2. Não havia, portanto, obrigação de ciência aos demais, senão por meio de quadro de avisos. Além do mais, o representante não prova que houve qualquer privilégio. Lembremos que, por força do art. 41 da Lei n.º 8.666/93, a CAIXA estava estritamente vinculada aos termos do edital, e não poderia agir de outra forma, sob pena de seu executor responder pela prática de ato ilegal. Apesar da possibilidade de tal ocorrência, não foram trazidos aos autos algo nesse sentido.

Demora no envio de informação

3.1.2.3. Concordamos, em parte, com as alegações do representante. De fato, além da comunicação ter sido dada um dia antes da abertura do envelope de habilitação, inclusive posteriormente à data limite para impugnação de termos do edital (27.09.2002) – §2º do art. 41 -, o horário não era o de expediente normal da CAIXA ou mesmo aquele em que a CAIXA receberia os expedientes com as dúvidas – 10h00 às 16h00, segundo o item 26.12 - fl. 47.

3.1.2.4. Por outro lado, a carta DFG-140/02 (fls. 143/151) – pedido de esclarecimentos - foi entregue em 24.09.2002, ou seja, vinte e cinco dias após a publicação do edital no D.O.U. (30.08.2002), apenas três dias da data limite para impugnação do edital, ou cinco dias úteis da entrega dos documentos de habilitação e proposta. Assim sendo, a própria representante, apesar de dispor de largo prazo para pedir esclarecimentos, enviou suas dúvidas em data próxima à possível para impugnação dos termos do edital e, mesmo, da entrega dos envelopes, sujeitando a CPL a realizar análise em tempo exíguo.

3.1.2.5. Por outro lado, o item 26.12 do edital, que trata especificamente da forma que serão feitas tais comunicações, não defini prazo para o envio da resposta, nem mesmo o horário possível. Lembremos, ainda, que assistia, de qualquer forma, à representante o direito à impugnação – e foi utilizado. Este, sim, com limite definido pelo §2º da Lei n.º 8.666/93, sem prejuízo da participação do impugnador nas demais fases do processo licitatório, segundo o §3º do art. 41 da mesma lei.

3.1.2.6. Verificamos, sim, em dois emails internos, o empenho da CAIXA em tornar o processo transparente e mais ágil. No primeiro, de 30.09.2002 (17h07min), o Engenheiro-Assessor Técnico Hélio Abranches B. Filho (GEINF) orienta para que os esclarecimentos dados à empresa MAC Engenharia fossem transmitidos às demais interessadas – Vol. 1, fl. 030. Em outro, também de 30.09.2002 (22h27min), as gerentes Laura F. Macêdo e Ana Telma Monte solicitam à GEINF-GN Infra-estrutura que as respostas fossem agilizadas, apesar de reconhecerem a falta de antecedência no envio dos questionamentos e as dificuldades que a GEINF tinha para preparar as respostas – Vol. 1, fl. 106.

3.1.2.7. Enfim, o representante não demonstra que qualquer dos licitantes tenha sido beneficiado com esclarecimentos da CAIXA, especialmente quanto ao cálculo do custo dos serviços, como insinuou.

Adiamento da abertura dos envelopes por vício do edital

3.1.2.8. Não era possível dar provimento a este pleito porque não havia amparo no edital ou na Lei n.º 8.666/93 para o adiamento da abertura da licitação por motivo de dúvida sobre disposições do edital, exceto se fosse reconhecido vício que afetasse a formulação da propostas, situação em que deve ser republicado o aviso resumido do edital e reaberto o prazo estabelecido inicialmente, nos termos do que determina o §4º do art. 21 da Lei n.º 8.666/93.

3.3. Violação do inciso II do § 2º do art. 40 da Lei n.º 8.666/93

3.3.1. Acusação: *Argúi que apesar do edital impor que haja fornecimento de material de consumo, peças de reposição, componentes e equipamentos, não os discrimina e não informa os custos unitários desses itens – itens do edital: 1.1 (fl. 35), 15.1 (fls. 44/45); e itens do projeto básico: 2.1.4 (fl. 49), e 4.1.1 (fl. 52).*

3.3.1.1. Prossegue afirmando que não há informação estatística relativa à ocorrência de defeitos que tenham exigido a reposição desses materiais e que, diante da extensão dada pelos termos do edital, poderia o contratado ter de adquirir equipamentos de custo bastante elevado. Apóia sua argumentação nos seguintes dispositivos da Lei n.º 8.666/93:

i.art. 7º, § 2º, inciso II:

'§2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

.....

II – existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;'

.....

§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.'

ii.art. 40, § 2º, II:

'§2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

.....

II – orçamento estimativo em planilha de quantitativos e preços unitários.'

3.3.1.2.Enfim, requer, com fundamento nos citados dispositivos legais, que este Tribunal determine à CAIXA que informe, nos termos da lei, as quantidades dos bens que se terá de fornecer e os respectivos custos unitários.

3.3.2. Apreciação:

3.3.2.1. As acusações do representante são improcedentes. As planilhas do Anexo IV apresentam os valores estimados para os grupos de aparelhos instalados em cada agência da CAIXA e compõem o orçamento exigido em lei; valor base, inclusive, para a determinação da modalidade da licitação – fls. 95/101.

3.3.2.2. Não se trata, obviamente, de simples aquisição de bens predeterminados, mas exclusivamente daqueles prováveis de serem adquiridos. As peças e componentes a que se refere o edital são os comumentes trocados durante as atividades que visam manter o desempenho dos componentes e sistemas de climatização. Não prevê permuta completa de um sistema ou subsistemas, mas de partes deles. Verifiquemos que, nos termos do que consta na carta de resposta às indagações da representante, o ônus financeiro das melhorias do sistema é da CAIXA – item 20; fl. 166.

3.3.2.3. Ademais, presume-se que as empresas que prestam tais serviços sejam conhecedoras da magnitude dessas trocas, baseando sua estimativa em função dos serviços prestados por ela própria ou, mesmo, por meio de manuais de equipamentos e estudos específicos da área - item 6.1.4.2 do edital (fl. 39).

3.3.2.4. Veja-se, inclusive, que o item 6.1.7 (fl. 39) do edital exige que o licitante apresente Declaração de Vistoria, por meio da qual ficaria comprovado seu conhecimento de quais seriam os equipamentos objeto da licitação e de seus respectivos estados de conservação (limpeza e integridade física), dados suficientes para levantarem um orçamento com base nos serviços de manutenção a serem executados – vide item XX sobre a impugnação também ao citado item 6.1.7 do edital.

3.3.2.5. No mesmo sentido da nossa análise foram as considerações do Eng. Hélio Abranches B. Filho (GEINF) ao apreciar o item da impugnação do edital relativo ao fornecimento de peças e custos unitários. Lembramos que sua apreciação era a base técnica - engenharia - para que a comissão de licitação se posicione frente aos questionamentos. Vejamos:

'Em primeiro lugar, ressaltamos que o edital fornece a estimativa de custos e informa no Anexo IV todos os equipamentos que fazem parte do certame. É de se esperar que uma mantenedora do ramo conheça as peças que compõem os equipamentos. Ademais, é facultado à licitante historiar todos os sistemas, se julgar conveniente, para subsidiar a elaboração das

propostas. A manutenção corretiva, com troca de peças, é uma ocorrência esporádica, que muitas vezes depende da qualidade da manutenção preventiva que é prestada. Seria imprudente afirmar que, por exemplo, um determinado compressor vai sofrer danos a curto, médio, longo prazo, ou mesmo se vai danificar no período do contrato. Desse modo, entendemos ser mais racional que cada proponente estabeleça a probabilidade de troca, de acordo com a sua experiência em sistemas similares.'

3.3.2.6. Enfim, somos pelo reconhecimento da coerência dos esclarecimentos dados pela CAIXA.

3.4. Violação do inciso II do art. 30 da Lei n.º 8.666/93

3.4.1. Exigência de execução de serviços idênticos

3.4.1.1. Acusação: *Contesta a exigência no edital (item 6.1.4.2; fl. 39) de apresentação de comprovante de que executou, satisfatoriamente, serviços compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação (item 1.1; fl. 35). Entende que a CAIXA exige, na verdade, que a empresa tenha realizado serviço idêntico; além de não definir as quantidades e prazos que seriam compatíveis com o objeto da licitação.*

3.4.1.1.1. Estariam feridos os princípios da publicidade e do julgamento objetivo – art. 3º da Lei n.º 8.666/93. O primeiro, porque não ficaram explicitadas de modo claro e preciso as exigências do edital. Segundo, por aplicar critérios subjetivos no julgamento da documentação, contrariando os art. 40 e 44 da mesma lei.

3.4.1.1.2. Diante da imprecisão da exigência citada e da indefinição da obrigação de fornecimento de bens, requer que este Tribunal determine à CAIXA que:

a)especifique quais são os serviços compatíveis e se deve comprovar o fornecimento de bens – informando, neste caso, que itens devem constar do edital;

b)informe as unidades de grandeza e os valores das 'quantidades' dos serviços considerados compatíveis;

c)informe o prazo de execução dos serviços;

d)informe se admitirá, ou não, apresentação de mais de um atestado para comprovar as 'quantidades' e 'prazos' que vierem a ser informados.

3.4.1.2 Apreciação:

3.4.1.2.1. A exigência da CAIXA é admissível. Além de ser permitida pelo art. 30 da Lei n.º 8.666/93 – define as possíveis exigências relativas à qualificação técnica -, foram empregados seus próprios termos - para o que não há óbice -, vejamos:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I -.....;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação ...'

3.4.1.2.2. Não procede a argumentação de que se exige que a empresa tenha realizado serviço idêntico. A menção ao item 1.1 do edital (fl. 35) é perfeita. Afinal, é o item que definiu o objeto da licitação. Não se esperaria outra referência. As quantidades e prazos são os registradas no edital e nos anexos que o compõem. Enfim, os equipamentos constam do Anexo IV do edital, conforme citado no próprio item 1.1. -, e o <u>prazo</u> é o estabelecido no item 12.1 (fl. 43) do mesmo documento, ou seja, 24 meses.

3.4.2. Exigência de certificado de acervo técnico

3.4.2.1. Acusação:

3.4.2.1.1. O item 6.1.4.3.1 do edital (fl. 39) dispõe, irregularmente, que o responsável técnico registrado no CREA deve dispor de ***Certificado de Acervo Técnico****, onde conste 'características e grau de satisfação dos serviços', ou seja, declaração do tomador de serviços de que o profissional cumpriu satisfatoriamente o contrato.*

3.4.2.1.2. Argumenta que, além do termo correto ser 'certidão', segundo o art. 5º da Resolução CONFEA 317/1986, a finalidade do acervo técnico não é a de anotar o grau de satisfação dos clientes, mas manter o conjunto de registros das 'Anotações de Responsabilidade Técnica' (ART). Nos termos do art. 1º da Lei n.º 6.496/77, a ART se destina a anotar o 'contrato, escrito ou verbal, para execução de obras ou prestação de quaisquer serviços profissionais

referentes à Engenharia, à Arquitetura e à Agronomia', sendo, inclusive, condição para que se dê início ao serviço, conforme se extrai do art. 3º da Resolução 317/86.

3.4.2.1.3. Enfim, requer que este Tribunal determine à CAIXA que retire do item 6.1.4.3.1 do edital a expressão 'grau de satisfação dos serviços', dada a impossibilidade jurídica e material de sua obtenção.

3.4.2.2. Apreciação:

3.4.2.2.1. Apropriadamente a palavra certificado representa o conteúdo da certidão, porém comumente é também usada para dar nome ao próprio documento onde se certifica algo. Assim sendo, a despeito do erro na denominação, conforme apontado pelo representante, o significado pode ser considerado o mesmo – certificado igual a certidão -, de forma que o que se quer transmitir com a mensagem, o que importa, é perfeitamente inteligível. Tratou-se, portanto, de uma impropriedade de natureza puramente formal, pois entende-se claramente o que a administração quer – a Certidão de Acervo Técnico - e o que tenta avaliar – verificar se a empresa mantém formalmente registrado o conjunto dos contratos de serviços executados e, principalmente, se os serviços são da mesma natureza do exigido no edital.

3.4.2.2.2. Da mesma forma, é razoável presumir-se que as empresas conheçam as finalidades de tal certidão, entre as quais, de fato, não se inclui, necessariamente, a de anotar o grau de satisfação dos clientes, porém é perfeitamente possível constar de seu anexo declarações de empresas contratantes de tais serviços expressando-se satisfeitas com os serviços que estão sendo, ou foram, realizados.

3.5. Violação do inciso III do art. 30 da Lei n.º 8.666/93

3.5.1 Acusação:

3.5.1.1. O item 6.1.7 do edital exige, sem amparo legal, que o licitante declare – 'Declaração de Vistoria' - estar ciente das 'condições atuais' dos equipamentos – fl.14. Apoia-se na doutrina de Marçal Justen Filho (DIALÉTICA, 8ª ed.) que assim expôs:

'O inciso III do art. 30 contempla regra inútil. Não se pode inferir que o conhecimento das peculiaridades do objeto autoriza alguma presunção acerca de qualificação técnica. As condições técnicas do licitante independem de requisitos formais e burocráticos dessa ordem.'

3.5.1.2. Segundo afirma, não é o licitante que deve examinar o local onde a obrigação será cumprida. Não caberia ao licitante vistoriar os inúmeros e dispersos equipamentos. O órgão licitante é que deverá fornecer os documentos e informações, conforme determina o inciso III do art. 30 da Lei n.º 8.666/93, literalmente:

'III – comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para cumprimento das obrigações objeto da licitação.'

3.5.1.3. E acrescenta que a lei procura assegurar a eficácia dos princípios da isonomia e da impessoalidade, pois cada interessado formulará seu próprio conceito sobre o estado dos equipamentos, o que, certamente, distorcerá a comparação das propostas. Além do que, a lei se refere às 'condições locais para cumprimento das obrigações' e não ao estado de cada um dos equipamentos.

3.5.1.4. Requer, por fim, que este Tribunal determine à CAIXA que suprima do item 6.1.7 do edital a expressão 'condições atuais dos mesmos'.

3.5.2. Apreciação:

3.5.2.1. O representante, na tentativa de desqualificar a exigência feita no item 6.1.7, menciona justamente o artigo que dá amparo a esse dispositivo editalício, ou seja, o art. 30 da Lei n.º 8.666/93. Para tanto, cita um texto do ilustre Prof.º Marçal Justen Filho em que este procura demonstrar a impropriedade da exigência do art. 30 para efeito de qualificação técnica.

3.5.2.2. Realmente, o fato da empresa atestar que 'tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais' nada trás de informação a respeito de sua capacidade técnica. Porém, não se pode deixar de dar-lhe eficácia. Além do expresso amparo legal, sua utilidade está em deixar transparente que o licitante está plenamente ciente das peculiaridades relacionadas ao objeto da licitação, e, contrariamente ao que insinua o representante, assegura a obediência ao princípio da isonomia e da impessoalidade, pois proporciona a todos os interessados a possibilidade de conhecer detidamente os sistemas e equipamentos em que exercerão as atividades.

3.5.2.3. Acreditamos, mesmo, que interessa mais à empresa zelosa realizar a avaliação diretamente, por seus próprios meios e na extensão que lhe seja mais conveniente, do que receber da administração um documento que, por mais amplo que seja, dificilmente caracterizará plenamente as condições dos componentes, equipamentos ou sistemas, o que acabará, isto sim, suscitando impugnações de toda ordem.

3.5.2.4. Enfim, o item está perfeito, pelo que propomos que este Tribunal não dê provimento ao pedido do representante de suprimir do item 6.1.7 do edital a expressão 'condições atuais dos mesmos'.

3.6. Violação do art. 87 da Lei n.º 8.666/93

3.6.1. Acusação:

3.6.1.1. O edital pode impedir a participação de interessado ao criar no item 7.1.4 sanção não prevista no art. 87 da Lei n.º 8.666/93 - nesta lei as penalidades são limitadas às hipóteses que constam dos incisos III e IV -, porque estipula que não será habilitado o licitante que 'tenha demonstrado desempenho operacional insatisfatório em contrato anteriormente mantido com a CAIXA, devidamente comprovado, por razões ainda persistentes'.

3.6.1.2. Requer, diante disso, que este Tribunal determine à CAIXA que suprima o item 7.1.4 do edital.

3.6.2. Apreciação:

3.6.2.1. De fato, conforme argumenta o representante, as hipóteses impeditivas para licitar são as constantes dos incisos III e IV do art. 87 da Lei n.º 8.666/93. Sendo assim, a inabilitação no caso de 'desempenho operacional insatisfatório em contrato anteriormente mantido com a CAIXA' somente ocorrerá se houver como conseqüência qualquer das situações descritas nos citados incisos, quais sejam:

'III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.'

3.6.2.2. Diante da impossibilidade de se materializar a inabilitação por trâmites processuais diferentes dos definidos nos incisos III e IV do art. 87, não há, mesmo, como a CAIXA proceder de forma diversa, sob pena de ter anulada sua decisão. Enfim, a aplicação deste item impede unicamente a participação da empresa que tenha sofrido qualquer das citadas penalidades; e lembremos, à propósito, que a representante não foi desabilitada para a competição, e que tal disposição editalícia nada influi na proposta de preço apresentada.

3.7. Violação do Princípio da Publicidade

3.7.1. Acusação:

3.7.1.1. Novamente o representante argúi a determinação dos itens 26.12.1 e 26.13 do edital, pois violariam o princípio da publicidade – fl. 17/18. Requer, por isso, que este Tribunal determine à CAIXA que divulgue, por meio de aviso a ser publicado no D.O.U. ou de correspondência dirigida, no mesmo instante, a cada interessado, a alteração ou interpretação do edital.

3.7.2. Apreciação: *Uma vez que este ponto foi objeto de apreciação no item 3.1, quando, inclusive, fizemos referência a esta reiterada acusação, não há mais o que se analisar.*

3.8. Violação do inciso I do § 7º do art. 15 da Lei n.º 8.666/93

3.8.1. Acusação:

3.8.1.1. A obrigação imposta pelo item 2.1.3 do Projeto Básico (fl. 049) de que o contratado forneça peças de substituição 'fabricadas pelo fornecedor da marca dos equipamentos' não estaria considerando as condições de mercado e a situação dos equipamentos. Destaca, ainda, os seguintes pontos:

a)há equipamentos nos diversos prédios que atualmente não são mais fabricados – há mesmo fabricantes que não mais atuam na área;

b)os atuais processos de fabricação desmembram suas diversas fases, ficando reservado ao fabricante a atividade de montagem dos diversos componentes do equipamento; e

c)como nosso sistema constitucional adota a livre concorrência são vários os fabricantes de peças e componentes envolvidos no objeto da licitação, não sendo legítimo estabelecer tal discriminação.

3.8.1.2. Assim sendo, o contratado não pode ser obrigado a adquirir peças e componentes de um único fornecedor, o fabricante do equipamento. O fabricante, em situação monopolista, conhecendo essa cláusula poderá ditar as condições de fornecimento. Além do mais, viola, indiretamente, o inciso I do §7º do art. 15 da Lei n.º 8.666/93, uma vez que há indicação da marca.

3.8.1.3. Requer, com fundamento no § 1º do art. 3º c/c o inciso I do § 7º do art. 15, ambos da Lei n.º 8.666/93, que este Tribunal determine à CAIXA que suprima do item 2.1.3 do Projeto Básico a expressão 'ou seja, fabricadas pelo fornecedor da marca dos equipamentos'.

3.8.2. Apreciação:

3.8.2.1. Antes de mais nada, lembremos que a CAIXA (CESUP2) em resposta aos seus questionamentos se pronunciou nos seguintes termos (fl. 165):

*' **9) Fornecimento de peças pela contratada:** O que se pretendeu dizer é que todas as peças, cuja substituição seja necessária, deverão ser substituídas por peças de mesma marca ou equivalentes, sem prejuízo do funcionamento do equipamento.'*

3.8.2.2. Estranhamos que após o recebimento da resposta à sua indagação, conforme expusemos logo acima, o representante tenha ainda dúvidas sobre o que a CAIXA realmente exige. A resposta foi direta e clara, basta que as peças sejam equivalentes. Não poderia a CAIXA ter dado outra explicação.

3.9. Violação da liberdade de cotar preço

3.9.1. Acusação:

3.9.1.1. Consta do Anexo XI do edital (fl. 131/132) restrição, quanto à quantidade de dias, para cálculo do tíquete-refeição e vale-transporte, pois não considera a execução dos serviços aos sábados e domingos.

3.9.1.2. Além disso, o edital exige impropriamente o abatimento do 'valor do incentivo fiscal estimado' em decorrência do fornecimento de tíquete-refeição e vale-transporte. Sobre o incentivo relativo ao tíquete-refeição assim expôs:

' O incentivo vinculado ao fornecimento de tíquete-refeição está sujeito a limites conjugados com os de outros incentivos e só na hipótese de a empresa apresentar lucro tributável. Assim, não pode haver dedução, porquanto o abatimento, como incentivo fiscal, dependerá da existência de lucro, não daquele que possa ser estimado em relação a um contrato, mas do conjunto de operações do contribuinte.'

3.9.1.3. Quanto ao incentivo relacionado ao vale-transporte, sustenta que, uma vez que a Medida Provisória n.º 1.990/2000 limita admitir tal vantagem como despesa operacional, ou seja, semelhante às demais despesas de execução, não poderia haver abatimento, pois o contratado estaria desembolsando a correspondente quantia sem qualquer contrapartida.

3.9.1.4. Por fim requer, citando o princípio de que é vedado o enriquecimento sem causa, que este Tribunal determine à CAIXA que, para ambas as vantagens, admita a verba para custear o fornecimento do tíquete-refeição e vale-transporte nos dias de sábado e domingo, e suprima, do citado Anexo XI, a cláusula que determina o abatimento das quantias estimadas dos incentivos vinculados a ambos.

3.9.2 Apreciação:

3.9.2.1. Serviços realizados aos sábados e domingos não considerados

3.9.2.1.1A comissão, ao responder ao mesmo questionamento, visando dirimir as dúvidas da representante, assim se pronunciou (fl. 165):

*' **3) Custos com Vales Alimentação e Transporte nos serviços emergenciais:** ... Lembremos ademais, que a licitante deverá apresentar preço médio para efetuar a manutenção que seja suficiente para cobrir as despesas de contrato, muitas vezes guardando uma proporção com a capacidade individual de cada sistema, independentemente da previsão de custos elaborada pela CAIXA.'*

3.9.2.1.2 De nossa parte, entendemos que não há óbice para que a CAIXA exija que somente sejam considerados 22 dias úteis para efeito da proposta. Além da exigência valer para todos, é a própria licitante que, diante das exigências do edital, deve, como lembrado pela CAIXA, avaliar

suas possibilidades e, por conseguinte, apresentar o menor preço, onde poderá, se for o caso, considerar os dias de sábado e domingo.

3.9.2.2.3. Enfim, propomos que este Tribunal não dê provimento ao requerimento do representante.

3.9.2.2. Incentivo fiscal – 'Tíquete-alimentação'

3.9.2.2.1 Antes de tudo, verificamos que, de acordo com o art. 369 do RIR/99 (Decreto n.º 3.000/99), os gastos realizados com o fornecimento de alimentação por pessoa jurídica a todos os seus empregados, indistintamente, são dedutíveis como despesa operacional para efeito de apuração do lucro real. Esta dedução não é incentivo fiscal.

3.9.2.2.2 Além da possibilidade do citado desconto, e com base nos artigos 369 e 581 a 587, todos do RIR/99, se a pessoa jurídica mantiver um Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), aprovado pelo Ministério do Trabalho, poderá deduzir, ainda, como incentivo fiscal - neste caso, abatido diretamente do imposto devido -, o menor entre os seguintes valores:

i.15% de (R$1,99[16] x Número de refeições fornecidas no período); ou

ii.o limite dedutível, equivalente a 4% do imposto devido após ajustes – o imposto devido é igual a 15% aplicado sobre o lucro real. O que excede este limite poderá ser aproveitado em até dois anos-calendário subseqüentes.

3.9.2.2.3. Neste último parágrafo acima comentamos sobre a forma de calcular o limite individual. Quanto ao limite global, a Receita Federal disponibiliza esclarecedoras informações em seu site, vejamos:

'Observado o limite específico de cada incentivo e o disposto no § 4° do art. 3° da Lei n° 9.249, de 1995, o total das deduções do imposto, apurado no encerramento do período trimestral, anual (ajuste), ou no período correspondente ao balanço ou balancete de suspensão ou redução, relativas ao PAT – Programa de Alimentação ao Trabalhador e aos Programas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial – PDTI e Programa de Desenvolvimento Tecnológico Agropecuário – PDTA, aprovados a partir de 3 de junho de 1993, não poderá exceder ***a 4% do imposto devido (grifo nosso)*** *(Lei n° 9.532, de 1997, art. 6°, I e art. 81, II).'*

Observar o ***limite global (grifo nosso)*** *incluindo o Vale-Transporte, conforme esclarecimentos citados naquele tópico.'*

3.9.2.2.4.Pois bem, entendemos que não procedem as alegações sobre a impossibilidade do abatimento. A empresa para fazer jus a qualquer incentivo deve necessariamente registrar a parcela da despesa – em alimentação, tecnologia etc. - que amparará o benefício. O valor a ser abatido será o valor que cada tipo de benefício proporcionou, conforme registrado.

3.9.2.2.5.A ocorrência de lucro é, de fato, primordial, haja vista ser base de cálculo para a apuração do imposto devido e, por conseqüência, dos limites de dedução. Se não há lucro, obviamente não haverá incentivo. Porém nada disso é impeditivo para que se faça a projeção pedida.

3.9.2.2.6.Enfim, não há necessidade de se suprimir a cláusula argüida, pelo que propomos que este Tribunal não dê provimento ao pedido do representante.

3.9.2.3. Incentivo fiscal – 'Vale-transporte'

3.9.2.3.1. De fato, como informa o representante, e de acordo com o art. 370 do RIR/99, tal gasto pode ser deduzido do lucro como despesa operacional para efeito de apuração do lucro real. Não há, no entanto, a partir de 01.01.1998, incentivo fiscal correspondente ao vale-transporte, mas permitiu-se - art. 590 do RIR/99 - que o saldo do crédito existente até 31.12.1997 pudesse ser deduzido do imposto devido até dois anos subseqüentes, ou seja, até 31.12.1999.

3.9.2.3.2. De tudo, o que interessa diretamente à questão é que: primeiro, o efeito da dedução da despesa operacional não é incentivo fiscal, portanto não deve ser considerado na dedução; segundo, uma vez que não mais vigora tal incentivo, não pode, mesmo, ser deduzido. Enfim, não há porque modificar o edital, pois além de desnecessário, em nada afetaria a proposta.

4. Conclusão

4.1. O representante, apesar de apresentar acusações que evidenciam a ocorrência de impropriedades relacionadas aos termos do edital e seus anexos, não apresentou argumentos

[16] De acordo com a IN RF n° 16, de 1992, este valor, quota-parte do empregador, equivale a 80% de R$ 2,49, valor máximo da refeição para efeito de utilização do incentivo.

consistentes e amparo legal para, diante da documentação analisada, que haja necessidade de supressão de cláusulas do edital ou a promoção de sua republicação.

5. Proposições

5.1. Ante o exposto, submeto o presente processo à consideração superior, propondo que se conheça da presente Representação, com fulcro no art. 113 da Lei n.º 8.666/93 c/c o inciso VII do art. 237 do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, diante das impropriedades de natureza formal, julgá-la parcialmente procedente, sem determinações, promovendo-se o arquivamento do processo e dando-se ciência à Representante da Decisão que vier a ser adotada, bem como do Relatório e Voto que a fundamentarem.

O Secretário de Controle Externo, com base nas informações constantes da instrução, propõe seja a presente Representação considerada improcedente.

É o Relatório.

VOTO

Ao examinar as impugnações efetuadas pelo licitante, verifico que os termos do Edital de Concorrência nº 23/02 não lhe trouxe nenhum prejuízo.

Não obstante essa constatação, entendo de bom alvitre tecer algumas considerações sobre a questão dos incentivos fiscais que, segundo o Anexo XI, devem ser excluídos da composição dos preços dos licitantes.

Em primeiro lugar, observo que o só fato de a despesa ser dedutível como despesa operacional não autoriza concluir a não inexistência de incentivo fiscal. Embora desconheça norma que defina o que vem a ser incentivo fiscal, o entendimento comumente aceito sobre a matéria é o de que todas as deduções, para fins de apuração do lucro real (base de cálculo), efetuadas por pessoas jurídicas, que não tenham ligação direta com a atividade da empresa, são consideradas incentivos fiscais. Nessa hipótese, a renúncia de receita seria o imposto que deixou de ser arrecadado, e não a despesa em si.

À guisa de ilustração, o Demonstrativo dos Benefícios Tributários (DBT), elaborados pela Secretaria da Receita Federal para o ano de 2003, para atender ao disposto no § 6º do art. 165 da Constituição Federal, contém uma série de deduções, como despesa operacional, que são consideradas por aquele Órgão (e também por esta Corte, que já teve oportunidade de se manifestar sobre o tema na Decisão n.º 674/98 – Plenário e Decisão n.º 2/1999 – 1ª Câmara, dentre outras) como benefícios tributários. Por exemplo: doações ao Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC); investimento nos Programas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI) e Agropecuário (PDTA); doações a instituições de ensino e pesquisa e doações a entidades civis sem fins lucrativos

Seria então o caso de saber se as despesas relativas a "tíquete-alimentação" e "vale-transporte", enquanto abatidas como despesa operacional, possuem ligação direta ou não com a atividade empresarial, para fins de classificá-la como incentivo fiscal.

Particularmente, entendo que essas despesas são encargos que se somam aos salários dos trabalhadores, para fins de apuração de custo. Logo, não poderiam ser classificados como incentivo fiscal. Esse também parece ser o entendimento da Secretaria da Receita Federal, uma vez que essas despesas não constam como benefício tributário no DBT. Ressalto, contudo, que tal entendimento não é pacífico. Trabalho do Instituto de Planejamento Econômico e Social denominado *"A identificação dos Gastos Tributários no Brasil"* (Luiz Arruda Villela, 1989, p. 69) que os gastos de alimentação dos empregados, deduzidos como despesa operacional constituem renúncia tributária, uma vez que tal benefício não é considerado como rendimento tributável do trabalhador.

De toda sorte, a dedução de qualquer item como despesa operacional decorre da legislação tributária e discussão teórica sobre a natureza jurídica dessa dedução não deveria afetar, de nenhuma forma, a natureza das propostas dos licitantes, bem assim futuros reajustes a serem celebrados entre a Administração e a empresa contratada.

Da mesma forma, entendo que até mesmo as deduções feitas diretamente do imposto a pagar, consideradas como incentivos fiscais, não deveriam ser descontadas dos custos da empresa, conforme prevê a planilha constante do Anexo XI do Edital da Concorrência nº 23/2002 (fls.

131/132), pelas razões que passo a expor.

O objetivo da inserção do item "valor do incentivo fiscal estimado", nada mais é que permitir a dedução de tal valor dos custos da empresa, para fins da análise de eventual reajuste pleiteado. Ou seja, transferir o incentivo fiscal da empresa contratada para a Administração – no caso, a CEF.

Embora a intenção, em um primeiro momento, pareça razoável – pois é a CEF quem, em última instância, assumiria os custos decorrentes dos serviços a ela prestados -, não existe amparo legal para tal prática na Lei de Licitações. A única hipótese semelhante prevista na Lei é o §4º do art. 42 determina que, nas licitações de âmbito internacional, as propostas apresentadas por licitantes estrangeiros devem ser acrescida dos gravames resultantes dos tributos que oneram exclusivamente os licitantes brasileiros. Neste caso, contudo, o que se intenta não é transferir o valor do tributo não arrecadado ao contratante, mas tão-somente assegurar o princípio da isonomia entre os licitantes. Obviamente, não seria esse o motivo para a inclusão da cláusula ora em debate, uma vez que, se os benefícios instituídos pela legislação tributária alcançam todas as empresas, não haveria motivo para eventuais compensações. Ainda mais se for considerado que a cláusula não atinge, diretamente, a formulação das propostas.

Ademais, a prática adotada pela CEF, se generalizada, poderá desnaturar qualquer política de incentivo fiscal, ao transferir os benefícios fiscais da empresa que se quer incentivar para a Administração Pública.

Por fim, outro inconveniente da adoção de cláusula de abatimento dos incentivos fiscais do custo da empresa é a possibilidade de criar embaraços desnecessários quando da futura discussão de reajustes de preços, que dependerá, em princípio, de "estimativa" efetuada por cada licitante. "Estimativa" que decorre, inclusive, do lucro esperado por cada empresa e até do somatório de outros incentivos fiscais, uma vez que não é incomum que a lei estipule limites globais para a concessão desses incentivos, quando deduzidos do imposto a pagar.

Tome-se, por exemplo, o caso das despesas efetuadas com tíquete-alimentação pelas empresas inscritas no Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT. Considerando como incentivo fiscal apenas a parcela abatida do imposto, a empresa, para declará-lo na Planilha de Custos apresentada quando da licitação, deverá estimar, também, o somatório dos demais incentivos fiscais aos quais se aplica o limite legal (por exemplo, PDTI e PDTA).

Portanto, dada à inexistência de previsão na Lei nº 8.666/93 e diante da possibilidade de vir a trazer prejuízo ao futuro contratado, tendo em vista as projeções realizadas quando do oferecimento de sua proposta, julgo pertinente determinar à CEF a correção dessa impropriedade nos futuros editais de licitação.

Quanto à concorrência 23/2002 – que se encontra suspensa em decorrência de liminar concedida pela Seção Judiciária de Brasília da Justiça Federal, em ação movida pela empresa L. Annunziata & Cia. Ltda. -, não vejo necessidade de adoção de medida corretiva, uma vez que, conforme salientado pelos pareceres, não restou demonstrado prejuízo concreto para o autor da Representação.

Diante do exposto, acolho, em parte, a instrução do ACE e os parecer do Sr. Secretário e VOTO por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de abril de 2003.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 382/2003 – TCU – Plenário

1. Processo: TC – 016.538/2002-2
2. Grupo I - Classe VII – Representação
3. Interessado: Cetest Brasília Condicionamento Ltda. (CNPJ: 24.887.457/0001-28)
4. Entidade: Caixa Econômica Federal
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: 2ª SECEX
8. Advogado constituído nos autos: Fernando da Silva (OAB/DF 1.682)

9. Acórdão:
VISTOS, discutidos e relatados este autos de Representação, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fulcro no § 1º do art. 113 da Lei nº 8.666/93, c/c inciso VII do art. 69 da Resolução TCU nº 136/2000, em:
9.1. conhecer da presente Representação, por atender os requisitos do **caput** e do §1° do art. 113 da Lei n° 8.666/93, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
9.2. determinar à Caixa Econômica Federal que, nos futuro editais de licitação, não inclua cláusula com previsão de abatimento, da planilha de custo dos licitantes, de incentivo fiscal estimado, ante à inexistência de previsão legal para tanto;
9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao interessado mencionado no item 3 retro;
9.4. determinar o arquivamento do presente processo.

10. Ata nº 13/2003 – Plenário
11. Data da Sessão: 16/4/2003 – Ordinária
12. Especificação do **quorum:**
12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Adylson Motta, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler (Relator) e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

ANEXO IV DA ATA Nº 13, DE 16 DE ABRIL DE 2003
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSOS ORIUNDOS DA SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DE CARÁTER RESERVADO

Relatórios e Votos emitidos pelos respectivos Relatores, bem como a Resolução nº 161 e os Acórdãos de nºs 383 e 384, adotados nos processos nºs 017.455/2000-6 e 016.013/2001-8, relatados na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado, realizada nesta data (Parágrafo único do artigo 133 do Regimento Interno).

APRESENTAÇÃO DE PROJETO DE RESOLUÇÃO

Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Tenho a grata satisfação de submeter à deliberação do Tribunal Pleno o projeto de resolução anexo que “Institui o Espaço Cultural Marcantonio Vilaça”.

Uma das metas da nossa gestão à frente do Tribunal de Contas da União é a de criar um Espaço Cultural que possa aproximar mais esta Corte de Contas da sociedade brasileira, que é a destinatária final de suas ações.

Esse Espaço Cultural destinar-se-á aos artistas, servidores ou não, do Tribunal, onde poderão apresentar seus trabalhos.

E, na sua instituição encontro a oportunidade adequada para que o Tribunal de Contas da União possa homenagear a memória e a vida do Galerista *Marcantonio Vilaça,* juntando-se às justas, perfeitas e sinceras reverências de que foi alvo, tanto no Brasil como no exterior, após a sua prematura morte, ocorrida no dia 1º de janeiro de 2000, aos 37 anos de idade, deixando uma coleção pessoal de aproximadamente 2000 obras.

Marcantonio Vilaça nasceu no Recife, PE, em 30 de agosto de 1962. Quando criança, freqüentou a Escolinha de Arte do Recife, mantida pelo colecionador Abelardo Rodrigues. Graduou-se em Direito pela Universidade Mackenzie em São Paulo, profissão que não exerceu. O seu fascínio pelas artes plásticas levou-o a continuar a trajetória iniciada cedo: inaugura sua primeira Galeria, *"Passárgada Arte Contemporânea"*, na década de 80, no Recife. Transfere-se para São Paulo onde, juntamente com Karla Camargo, funda em 1992, a *"Galeria Camargo Vilaça"*, que se tornou uma das mais conceituadas galerias especializadas em arte contemporânea da América Latina.

Não resta dúvida do que o seu talento e sensibilidade legaram ao mundo da arte e da cultura, traduzido nas palavras de Angélica de Moraes, Jornalista e Crítica de Artes: *"Sozinho ele fez o que o mercado, a política cultural e a ação diplomática brasileira jamais conseguiram em toda a história desta nação: colocou um número quantitativo e qualitativo impressionante de obras nacionais em importantes acervos de museus e prestigiosas coleções particulares na Europa, Estados Unidos e América Central"*.

E como relembram seus genitores, Maria do Carmo e Marços Vilaça, *"Dizer a verdade com lealdade era o seu prazer"*... e agora *"Marcantonio está fazendo o de que mais gosta, Visita as galerias do céu. É lá que está a beleza. A beleza é a verdade. E a verdade é a verdade. Viveu como desejou. Intensamente. Produtivamente. Não aceitava nada sem reflexão. Não buscou glórias disponíveis. Ao contrário, desafiou comodismos."* E mais *"Na oração e no trabalho temos ido buscar a força de resistir à ausência do seu riso malicioso ou acarinhador, do seu indisfarçável espírito de pernambucanidade, do brilho de quem era mestre no jogo de palavras, da impaciência para que as coisas acontecessem , do êxtase na defrontação de uma obra de arte, da arte escrita ou falada ou cantada ou dançada e, sobretudo, da arte pintada"*.

Assim, ao se instituir o Espaço Cultural Marcantonio Vilaça, o Tribunal de Contas da União se junta às homenagens do Museu de Arte de São Paulo, em 19 de janeiro de 2000, da Feira do Arco, em Madri, em 9 de fevereiro de 2000, da Bonakdar Jancou Gallery, de Nova Iorque, em 27 de fevereiro de 2000, do Senado Federal, em 28 de fevereiro de 2000, da Câmara dos Deputados, em 30 de maio de 2000, da Ordem de Rio Branco, do Congresso Brasil-Portugal – ano 2000, da Academia Brasileira de Letras, da Prefeitura Municipal do Recife, do Conselho Municipal de Cultura do Recife, do Governo do Estado do Amazonas, do Governo do Distrito Federal, de Galeristas da Europa, Américas, China e Japão, da Feira Art Miami 2002, no Centro de Convenções de Miami Beach, em janeiro de 2002, dentre inúmeras outras.

E como enfatizou Roberto Cavalcanti de Albuquerque, ao prefaciar o opúsculo "Cartografia Incompleta", contendo os discursos na Sessão Solene da Câmara dos Deputados em 30 de maio de 2000: *"As artes brasileiras contemporâneas devem muito a Marcantonio Vilaça. Incomum foi o seu talento. Insuperável seu compromisso estético. Fecunda sua atuação."*

E nessa mesma ocasião, o Deputado Federal Inocêncio Oliveira registrava: *"Com apenas 37 anos Marcantonio Vilaça era um gestor de simpatia no meio artístico brasileiro e seus contatos em Lisboa, Madri, Milão, Barcelona e Nova Iorque credenciavam-no a uma posição de vanguarda na promoção de novos e também dos consolidados talentos artísticos nacionais, com uma capacidade invulgar para incentivar, estimular, descobrir, destacar e lançar pintores, escultores e gravadores de todas as regiões do Brasil"*.

Muito mais poderia ser dito sobre essa figura importante da cultura brasileira que se pretende homenagear, mas para não me alongar muito, cito, ainda o Deputado Federal Simão Sessim, que naquela mesma oportunidade enfatizou: *"Paulo Herkenhoff, brasileiro e curador do departamento de pintura e escultura do Museu de Arte Moderna de Nova Iorque, dá o seu testemunho ao afirmar que nosso homenageado 'entendeu o sistema da arte internacional e trabalhou todas as suas instâncias com profissionalismo e paixão, daí por que se tornou o mais importante galerista da América Latina'. É com empresários assim que qualquer Governo sonha todas as noites, senhoras e senhores. Empresários capazes de suplementar a ação do Estado."*

Considerando que o projeto de resolução anexo não envolve maior complexidade, consulto o Plenário sobre a possibilidade de, nos termos do art. 84 do Regimento Interno, serem os prazos dispensados, aprovando-se já nesta oportunidade, sua redação final.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de abril de 2003.

VALMIR CAMPELO
Presidente

RESOLUÇÃO-TCU Nº 161, DE 16 DE ABRIL DE 2003.

Institui o Espaço Cultural *Marcantonio Vilaça*.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais, e

Considerando a contribuição de *Marcantonio Vilaça* à cultura brasileira, onde se firmou como importante e renomado galerista e colecionador de arte, reconhecido no Brasil e no exterior, resolve:

Art. 1º Fica instituído o Espaço Cultural *Marcantonio Vilaça*, destinado ao incentivo da arte e da cultura, no âmbito do Tribunal de Contas da União.

Art. 2º O Presidente do Tribunal de Contas da União fica autorizado a regulamentar o uso do Espaço Cultural *Marcantonio Vilaça.*

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de abril de 2003.

VALMIR CAMPELO
Presidente

GRUPO II – CLASSE VII – PLENÁRIO

TC–017.455/2000-6 (com 4 volumes)
Natureza: Denúncia
Entidade: Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Justiça – MJ
Responsáveis:
- Adélio Cláudio Basile Martins (CPF 152.563.911-00);

- Márcio Arcoverde Moraes (CPF 535.872.947-04);
- Francisco de Assis Araújo (CPF 152.646.701-10);
- Adrilene Marques Azevedo (CPF 553.458.671-00);
- Roberto Augusto Castellanos Pfeiffer (CPF 148.693.008-50); e
- Suzana Maria Dunshee de Abranches de Carneiro Fiod (CPF 226.310.891-20).

Sumário: Denúncia. Conhecimento. Contratação de empresa prestadora de serviços, em caráter emergencial. Ausência de pressupostos para a contratação. Audiência dos responsáveis. Apresentação de razões de justificativas. Pareceres divergentes. Justificativas acatadas. Suspensão do sigilo quanto à matéria e arquivamento dos autos. Ciência ao denunciante e aos responsáveis.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução lançada aos autos pelo ACE Norberto de Souza Medeiros, da 3ª Secex (fls. 191 a 208):

"Trata-se de análise de razões de justificativa, decorrentes de audiências realizadas no presente processo, que cuida de denúncia contra possíveis irregularidades em contratação de empresas por parte do Ministério da Justiça – MJ.

2.De acordo com o denunciante (fl.3), as irregularidades seriam a contratação, sem procedimento licitatório, e pagamento a funcionários terceirizados com salários acima daqueles pagos aos servidores públicos federais. Tais contratados possuiriam vínculos de parentesco com autoridades do MJ.

2.1.O item 4 da primeira instrução (fl. 09) informa que a empresa M.I. Montreal Informática Ltda., citada pelo denunciante (fl. 03), foi contratada pelo Departamento Nacional de Trânsito/MJ, cujo procedimento de contratação já teria sido analisado no TC 006.385/2000-1 – Tomada de Contas Simplificada da Unidade, do exercício de 1999.

3.As duas instruções anteriores caminharam no sentido de não abordar a questão da contratação de parentes, no que concordamos, uma vez que não foram citados nomes de funcionários, cujos parentes estariam sendo contratados, nem nomes de empregados da empresa contratada que teriam parentes na Administração Pública. Mesmo assim, caso restasse comprovado tal relação de parentesco, apenas seria indício de um eventual direcionamento para a contratação das empresas.

4.A primeira instrução (fls. 09 a 15 Vol. 1) analisou cópias dos processos (Vol. 2), bem como os esclarecimentos prestados pela Coordenação-Geral de Logística do Ministério da Justiça (fls. 05 a 07 Vol. 1) quanto às contratações feitas com a Conservo Ltda. Tal análise concluiu que houve desídia administrativa na identificação das necessidades de mão de obra, levando à contratação em caráter emergencial, o que vai contra entendimento deste Tribunal, capitulado na Decisão nº 347/94 – Plenário (Ata nº 22/94), reafirmado nas Decisões nºs 305/99 – 2ª Câmara (Ata n 37/99) e 741/99 – Plenário (Ata nº 46/99), que estabeleceu os requisitos que devem ser observados para que a situação possa ser capitulada no inciso IV (emergência), art. 24, da Lei nº 8.666/93:

a.1) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação;

a.2) que exista urgência concreta e efetiva do atendimento à situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar risco de danos a bens ou à saúde ou à vida de pessoas;

a.3) que o risco, além de concreto e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso;

a.4) que a imediata efetivação , por meio de contratação com terceiros, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado.

4.1Tendo como motivação as conclusões citadas no item anterior, o Assessor da 3ª Secex propôs audiência do Srs. João da Cruz Neves, Johaness Eck, e da Srª Lílian de Azevedo Gonçalves,

e diligência quanto aos parâmetros utilizados para a definição dos salários dos diversos profissionais contratados (fls. 13 a 15, Vol. 1). A proposta foi recepcionada pelo Secretária substituta e pelo Ministro – Relator.

5.Em segunda instrução (fls. 28 a 52, Vol. 1), foi analisada a documentação remetida (fls. 1 a 68, Vol. 3) pela Coordenação-Geral de Logística, com a finalidade de responder a diligência, de forma a esclarecer os critérios de definição de salários. Segundo o Analista foram dirimidas as dúvidas quanto aos parâmetros utilizados para construir a Planilhas de Preços que deu origem à contratação da empresa Conservo Ltda.

6.Ainda na segunda instrução, após minuciosa análise das razões de justificativa apresentadas pelos Srs. João da Cruz Neves (fls. 69 a 187, Vol. 3), Johaness Eck (fls. 188 a 306, Vol. 3), e pela Srª Lílian de Azevedo Gonçalves (fls. 307 a 425, Vol. 3), foi proposto e aceito o acolhimento dessas razões de justificativa, resumidamente, por se ter constatado que os responsáveis agiram, segundo suas esferas de atribuições, no sentido de remediar o problema da inércia administrativa causado por seus antecessores e funcionários da Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça. Assim foram propostas audiências de novos responsáveis, que seguem reescritas:

a) dos Srs. Francisco de Assis Araújo e Adélio Claudio Basile Martin, ex-responsáveis pela Coordenação-Geral de Serviços do Ministério da Justiça, nos períodos de 08/07/1998 a 17/03/1999 e 17/03/1999 a 23/07/1999, respectivamente, para que apresentem razões de justificativa quanto à não-identificação com antecedência das necessidades de pessoal do ministério nas áreas de recepção e apoio administrativo, e mesmo no sentido de providenciar certame licitatório que viesse a suprir tais carências, considerando que a carência de mão-de-obra não foi uma situação que se configurou repentinamente e, ainda, tendo em vista que tal procedimento levou, posteriormente, a contratações indevidas da empresa Conservo Ltda. por dispensa de licitação (emergência – art. 24, inciso IV, Lei nº 8.666/93);

b) das Srªs. Norma Seabra Magalhães, Assistente Jurídica, Suzana Mª Dunshee de A. C. Fiod, Chefe da Divisão de Análise de Atos, Adrilene Marques Azevedo, Coordenadora-Geral de Contratos e Congêneres e do Sr. Roberto Augusto Castellanos Pfeiffer, Consultor Jurídico, todos da Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça, para que apresentem, razões de justificativa quanto à morosidade na análise do processo 08008.0011712/99-64, tendo em vista a exigência do art. 38, inciso VI e parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, e mesmo o inusitado desconhecimento de seu estado processual, conforme se depreende da Informação CJ nº 925/2000, de 18/07/2000, tendo tal procedimento concorrido para contratações indevidas da empresa Conservo Ltda., por meio de dispensa de licitação do art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, tendo em vista a impossibilidade de lançamento do edital da Concorrência nº 06/2000 sem o prévio parecer jurídico;

c) do Sr. Márcio Arcoverde Moraes, ex-Coordenador-Geral de Recursos Humanos do Ministério da Justiça no período de 04/12/1995 a 06/10/1999, para que apresente razões de justificativa quanto à falta de ação tempestiva na identificação das necessidades de pessoal nas áreas de recepção e apoio administrativo, no primeiro semestre de 1999, em última instância, e mesmo em períodos anteriores, considerando a edição do Decreto nº 2.271/97 e da Lei 9.632/98 e, ainda, que se tal necessidade fosse antevista a tempo, haveria condição de se proceder a certame licitatório ainda em 1999, evitando-se, dessa forma, as incorretas contratações emergenciais da empresa Conservo Ltda. por dispensa de licitação (art. 24, inciso IV, Lei nº 8.666/93).

7.Alerte-se que o Diretor da 1ª DT, referendado pelo Secretário e Ministro Relator, discordou do Analista quanto a audiência da Srª Norma Seabra Magalhães (fls. 53 e 54).

Análise das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Francisco de Assis Araújo, responsável pela Comissão – Geral de Serviços do MJ

(...)

80.2.nos termos do art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92, sejam promovidas as seguintes audiências:

a) dos Srs. Francisco de Assis Araújo e Adélio Claudio Basile Martin, ex-responsáveis pela Coordenação-Geral de Serviços do Ministério da Justiça, nos períodos de 08/07/1998 a 17/03/1999 e 17/03/1999 a 23/07/1999, respectivamente, para que apresentem razões de justificativa quanto à não-identificação com antecedência das necessidades de pessoal do ministério nas áreas de recepção e apoio administrativo, e mesmo no sentido de providenciar certame licitatório que viesse a suprir

tais carências, considerando que a carência de mão-de-obra não foi uma situação que se configurou repentinamente e, ainda, tendo em vista que tal procedimento levou, posteriormente, a contratações indevidas da empresa Conservo Ltda. por dispensa de licitação (emergência – art. 24, inciso IV, Lei nº 8.666/93);

8.O Sr. Francisco de Assis Araújo, em resposta à audiência apresentou tempestivamente suas razões de justificativas, que foram acostadas aos autos às folhas 83 a 86.

9.Inicialmente, Sr. Francisco de Assis afirma ter assumido suas funções em condições totalmente adversas, do ponto de vista administrativo. Argumenta que o orçamento era insuficiente para os contratos em vigência, que em setembro do ano em quem que assumiu, 1998, já havia o comprometimento de cerca de 80% do orçamento aprovado, sendo necessário um reforço de 30% para que todos os contratos fossem honrados. Ainda sustenta que essas condições teriam se agravado com a edição do Decreto 2.773, de 08.09.98, uma vez que impôs limites de empenhos, **obrigando o administrador a priorizar os gastos**, haja vista a possibilidade de haver cortes lineares (grifo nosso).

9.1Observamos nas assertivas acima a tendência de o responsável se justificar pela conjuntura de falta de recursos, que à época assolava a Administração Pública. Até esse ponto de suas justificativas, não focou seu esforço de argumentação para explicar a inércia de suas ações no sentido de tomar providências quanto à falta de pessoal, mas preferiu invocar uma macroconjuntura, desbordando o cerne da audiência. Sabemos que a gestão dos órgãos públicos passa pelo problema orçamentário, porém, não impede toda a ação administrativa, especialmente a de **priorização de gastos**, descrita como necessária pelo próprio responsável, no grifo acima.

9.2.Ora, Sr. Francisco não anexou nenhuma documentação que indicasse como teria agido nessa priorização de gastos. A necessidade de mão-de-obra foi-se agravando durante sua gestão, sendo que, desde maio de 1998, com a edição da Lei 9.632, já era possível a contratação de serviços referentes a cargos extintos. Ressalte-se que o Sr. Francisco de Assis assumiu a Coordenação-Geral de Serviços em 08/07/1998, permanecendo até 17/03/1999, portanto havia condições plenas de utilização da citada Lei.

10.Sr. Francisco de Assis prossegue em suas justificativas, informando sobre as necessidades de economias do Governo Federal, e o esforço de negociação dos contratos vigentes, em cumprimento à Instrução Normativa nº 06 de 10/09/1998; cita as carências do almoxarifado, o estado de conservação das instalações, sempre destacando a insuficiência de recursos orçamentários.

11.Somente no décimo parágrafo de suas argumentações, abordou especificamente a questão de carência de pessoal na área de apoio administrativo. Disse que a contratação de 114 estagiários, **distribuídos por todas as unidades do MJ**, atendiam satisfatoriamente as necessidades, **inclusive quanto às tarefas de apoio administrativo.**

11.1Por essa informação, percebe-se que Sr. Francisco julgou que os estagiários seriam suficiente para as demandas de apoio administrativo daquela Coordenação – Geral, o que consideramos ter sido um equívoco, uma vez que eram estagiários, indicando que, mais cedo ou mais tarde, haveria novamente a necessidade de contratação pessoal. Não temos elementos para formar juízo sobre a quantidade de 114 estagiários, porém, é bom lembrar que seriam distribuídos por todo o Ministério, e para todas as atividades (conforme a própria afirmação destacada por nosso grifo). Confiar nessa quantidade e considerando serem estagiários tipifica uma atitude negligente por parte do Sr. Francisco, com relação às necessidades de mão-de-obra. A conseqüência não poderia ter sido outra, senão a configuração de um quadro emergencial, colocando em risco a continuidade dos serviços naquela Coordenação-Geral.

12.Sr. Francisco afirmou também que os serviços de recepção era suprido por ‘guardetes’, funcionários da Empresa Veg. Segurança Patrimonial, e que a carência de recursos humanos pode ter sido atenuada pela extinção de uma Secretaria do Ministério da Justiça.

12.1Com relação ao fato de os ‘guardetes’ terem executado serviço de recepcionista, parece-nos claro o desvio de função, uma vez que eram contratados para o serviço de segurança, conforme nos indica o próprio nome da empresa responsável: ‘Empresa Veg. Segurança Patrimonial’. Ratifica nossa tese as justificativas do Sr. João da Cruz das Neves, no Plano de Trabalho para contratação de serviços de recepção e apoio administrativo (fl. 5,Vol. 2):

(...) A título de exemplo, pode-se citar duas situações que caracterizam a necessidade imediata da terceirização:

- A contratação de recepcionistas para a s portarias do Ministério da Justiça reduzirá custos**, corrigindo a distorção da existência de guardetes**,, no contrato de vigilância armada e desarmada, para executar tais atividades. (grifo nosso).

12.2Dessa forma, fica mais uma vez evidenciada a inação do Sr. Francisco, ao concordar com a distorção e não tomar nenhuma providência a fim de corrigi-la. Ao contrário, procurou responder a audiência, citando uma clara distorção, que vem muito mais a corroborar com a sua efetiva responsabilização, no que tange à previsão de pessoal para desempenho das atividades de recepção e apoio administrativo.

12.3Com relação a informação de que o fechamento de uma Secretaria do Ministério da Justiça poderia ter atenuado a carência de pessoal, desconsideramos tal argumentação, uma vez que é apenas uma suposição do Sr. Francisco, não evidenciada por nenhum prova documental.

13.Após ter utilizado metade de suas argumentações, explorando as insuficiências orçamentárias, Sr. Francisco de Assis abordou o problema da necessidade de pessoal. Mesmo assim o fez de forma vaga, imprecisa, sem anexar qualquer documento que convalidasse suas afirmações. Parece-nos claro que a necessidade de pessoal foi-se agravando durante a gestão do Sr. Francisco de Assis, que aceitou passivamente, remediando a situação de forma provisória, o que levou a configurar uma situação emergencial, durante a gestão daqueles que o sucederam. Corrobora com esse raciocínio o documento acostado aos autos às folhas 123 e 124 do Volume III, no qual fica claro a necessidade de recursos humanos, entre os anos de 1994 a 1999. Assim, proporemos a esta Corte que rejeite as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Francisco de Assis Araújo.

Análise das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Adélio Cláudio Basile Martins, responsável pela Comissão – Geral de Serviços do MJ

(...)

80.2.nos termos do art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92, sejam promovidas as seguintes audiências:

a) dos Srs. Francisco de Assis Araújo e Adélio Claudio Basile Martin, ex-responsáveis pela Coordenação-Geral de Serviços do Ministério da Justiça, nos períodos de 08/07/1998 a 17/03/1999 e 17/03/1999 a 23/07/1999, respectivamente, para que apresentem razões de justificativa quanto à não-identificação com antecedência das necessidades de pessoal do ministério nas áreas de recepção e apoio administrativo, e mesmo no sentido de providenciar certame licitatório que viesse a suprir tais carências, considerando que a carência de mão-de-obra não foi uma situação que se configurou repentinamente e, ainda, tendo em vista que tal procedimento levou, posteriormente, a contratações indevidas da empresa Conservo Ltda. por dispensa de licitação (emergência – art. 24, inciso IV, Lei nº 8.666/93);

14.O Sr. Adélio Cláudio Basili Martins, em resposta à audiência, apresentou tempestivamente suas razões de justificativa, que foram acostadas aos autos às folhas 87 a 91.

15.Sr. Adélio inicia suas justificativas alegando a exigüidade do tempo em que permaneceu em sua função: 129 dias, que podemos constatar às folhas 25, Volume 1. Devido às inúmeras responsabilidades que advêm do cargo que ocupou, consideramos que o tempo em que permaneceu foi realmente exíguo, o que, porém, não o exime, per si, da responsabilidade quanto à detecção das carências de recursos humanos nas áreas de recepção e de apoio administrativo. O curto espaço de tempo de 129 dias em sua função pode ser considerado como um fator atenuante, já que teve menos tempo para agir, ou dito de outro modo, permaneceu inerte, omisso, por um período de tempo menor.

16.Segue, afirmando que os trabalhos fluíam de maneira satisfatória. Em seguida, cita o seguinte trecho da Informação nº01/2001 (fls. 121 e 122, Vol. 3):

Assim a carência de Recursos Humanos neste Ministério não foi totalmente suprida, mas o quantitativo de pessoal que se conseguiu obter, **satisfazia os andamentos normais de trabalho**.

16.1Em consulta ao documento, percebemos que o parágrafo transcrito pelo Sr. Adélio, relaciona-se ao parágrafo anterior daquela mesma Informação:

Ocorre, pois, que foram nomeados para este Ministério em 1994 (concurso do Ministério da Marinha e do MEC) para categoria de agente administrativo cerca de 41 (quarenta e um) aprovados;

agente de portaria 13 (treze); datilógrafo 3 (três) e técnico de contabilidade – nível médio – 4 (quatro) e outras categorias de nível superior conforme a planilha anexa..

Assim a carência de Recursos (...)

16.2Percebe-se claramente, por meio de uma leitura seqüenciada, que os andamentos normais de trabalho foram satisfeitos nos idos de 1994, portanto um lapso temporal de mais de quatro anos, tempo suficiente para que a situação, que foi precariamente remediada, voltasse a se agravar. Continuando a leitura do citado documento, notamos que realmente a situação se agravou:

Entretanto, antigos servidores do Ministério aposentaram-se gradativamente ou por outros motivos saíram do efetivo do pessoal, o que não se sentiu de imediato a necessidade de tais recursos humanos.

16.3Portanto não assiste razão ao Sr. Adélio, quando afirma que o quantitativo de pessoal satisfazia o andamento normal de trabalho.

17.Sr. Adélio Basile prossegue em suas argumentações, trazendo a mesma informação do Sr. Francisco de Assis: o serviço de recepção nas Portarias do Ministério estava sendo suprido pelos guardetes. Acorremo-nos às mesmas considerações e análises elaboradas no item 12 e seus subitens desta instrução, por considerar que o Sr. Adélio nada trouxe de diferente, com relação aos guardetes, que mereça nova análise.

18Cita, em seguida, a redistribuição de 259 servidores remanescentes do quadro da extinta Superintendência Nacional de Abastecimento e Preços – SUNAB, para serem aproveitados nas diversas Unidades do Ministério da Justiça, porém nada trouxe sobre o impacto dessa redistribuição, sem o que não podemos formar juízo sobre a necessidade de ação do administrador para resolver a carência de pessoal.

18.1Por toda a documentação aduzida aos autos, pelo minúcia com que foi conduzida a análise que resultou na segunda instrução desse processo, podemos concluir que, mesmo após tal redistribuição de pessoal, a necessidade continuou a existir, levando a contratação por emergência. Ressalte-se que o objeto de análise desta instrução são as razões de justificativa, que deveriam ter seu esforço em aclarar se a inércia administrativa deu causa a citada emergência. Entendemos que a questão da necessidade de contratar por emergência, já tenha sido suficientemente discutida nas instruções anteriores, o que levou à constatação de que a necessidade verdadeiramente existiu. Nas razões de justificativa até agora apresentadas não foi adicionado nenhum elemento novo que suscitasse o retorno à questão.

19.Prosseguindo em suas justificativas, Sr. Adélio Basile utiliza-se de vários parágrafos para informar que as dificuldades orçamentárias impediam de agir quanto a qualquer procedimento licitatório. Para análise dessas considerações, podemos trazer os mesmos argumentos utilizados nos itens 9.1. e 9.2. desta.

20.Por fim, encerra suas assertivas, informando que o caráter emergencial teria se dado, basicamente, por três fatos: o término do contrato dos estagiários, o afastamento de vários servidores e a criação de novas Unidades na estrutura do Ministério da Justiça. Ao trazer essas informações, Sr. Adélio mais afirmou que houve inércia por parte da administração, do que justificou sua possível omissão. O término de um contrato é um fato totalmente previsível e conhecido; não consta dos autos o motivo do afastamento de servidores, porém , a não ser que algo imprevisível tenha acorrido a todos e ao mesmo tempo, também é perfeitamente sabido com antecedência qual servidor será afastado e por que motivo; quanto à criação de novas Unidades, Sr Adélio não acrescentou nenhuma informação assessória ou documento que comprovasse o impacto da nova estrutura para os recursos humanos, motivo pelo qual deixaremos de fazer maiores comentários.

20.1A premissa inicial de que a emergência na contratação de pessoal tenha sido conseqüência de inércia administrativa parece se confirmar, quando observamos as argumentações acima; percebemos que os administradores foram surpreendidos com acontecimentos facilmente previsíveis. Reforça a tese de que é necessário fatos realmente fora do comum para que a contratação de pessoal por emergência se dê legitimamente. Assim, proporemos a este Tribunal que rejeite as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Adélio.

Análise das razões de justificativa apresentadas pela Srª Suzana Maria Dunshee de Abranches de Carneiro Fiod, Chefe da divisão de Análise de Atos.

(...)

80.2 .nos termos do art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92, sejam promovidas as seguintes audiências:

(...)

b) das Srªs. Norma Seabra Magalhães, Assistente Jurídica, Suzana Mª Dunshee de A. C. Fiod, Chefe da Divisão de Análise de Atos, Adrilene Marques Azevedo, Coordenadora-Geral de Contratos e Congêneres e do Sr. Roberto Augusto Castellanos Pfeiffer, Consultor Jurídico, todos da Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça, para que apresentem, razões de justificativa quanto à morosidade na análise do processo 08008.0011712/99-64, tendo em vista a exigência do art. 38, inciso VI e parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, e mesmo o inusitado desconhecimento de seu estado processual, conforme se depreende da Informação CJ nº 925/2000, de 18/07/2000, tendo tal procedimento concorrido para contratações indevidas da empresa Conservo Ltda., por meio de dispensa de licitação do art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, tendo em vista a impossibilidade de lançamento do edital da Concorrência nº 06/2000 sem o prévio parecer jurídico;

21.Srª Suzana Maria Dunshee, em resposta à audiência apresentou tempestivamente suas razões de justificativas, que foram acostadas aos autos às folhas 96 a 156.

22.Preliminarmente, é mister que se tenha uma visão panorâmica das datas relativas ao Processo 08008.0011712/99-64 na Consultoria Jurídica, todas extraídas das razões de justificava da Srª Suzana:

Data	Fato
03/01/2000	Entrada na Consultoria Jurídica
14/03/2000	Devolução ao Coordenador Geral de Serviços para adequação no Plano de Trabalho, por sua solicitação
17/04/2000	Parecer do Coordenado Geral de Serviços, informando as adequações realizadas
18/05/2000	Retorno à Consultoria Jurídica
13/07/2000	Exoneração do Senhor Coordenador Geral de Logística
28/07/2000	Informação CJ nº 1013/2000 (fls. 104/106, Vol. 1) com proposta final sobre prosseguimento do certame

23.Srª Suzana inicia suas argumentações, apresentando as datas do quadro acima, juntamente com o fato ocorrido. De início, verifica-se que, desde 03 de janeiro até 14 de março, ou seja, dois meses e meio após sua entrada, a Consultoria Jurídica nada tinha realizado no processo, uma vez que esse período não mereceu nenhuma consideração por parte da Srª Suzana e pelo fato de o processo ter retornado à Coordenação – Geral de Serviços por solicitação do próprio Coordenador – Geral.

24.Do período 14/03 a 18/05 o processo saiu da Consultoria Jurídica, elaboraram-se as retificações necessárias, e retornou à Consultoria. Consideramos esse período de mais de dois meses também extenso para as atividades realizadas, porém, refogem à responsabilidade da Srª Suzana Dunshee.

25.Somente dois meses e dez dias após retorno do processo à Consultoria Jurídica, foi emitida a Informação /CJ nº 1013/2000, de lavra da Srª Suzana, trazendo o parecer quanto à continuidade do processo. Sobre esse período, também consideramos extenso para elaboração do parecer, especialmente se observarmos a pequena dimensão e pouca complexidade do trabalho. Infere-se que a própria responsável também considerou o tempo demasiado, já que utiliza os itens de 06 a 14 para justificar a demora de seu trabalho.

25.1.Nos itens 06 e 07, Srª Suzana informa não ter concordado com a planilha de preços apresentadas pela Coordenação Geral de Serviços, oportunidade em que teria argumentado verbalmente sobre a possibilidade de se instruir melhor o processo, com um demonstrativo de pessoal a ser contratado, com o quantitativo fixado de acordo com a real necessidade de cada órgão da estrutura do MJ. Afirmou ter sobrestado o processo, no aguardo do solicitado demonstrativo, deixando de consignar o sobrestamento por escrito, com o intuito de evitar o desgaste e a burocracia, com o novo retorno dos autos àquela Coordenação. Tal demonstrativo foi tido, pela Srª Suzana, como imprescindível para a deflagração do certame.

25.2No item 8, acrescenta que a exoneração do Senhor Coordenador Geral de Logística teria cessado os questionamentos sobre o processo, e no item 09, afirma ter havido várias tentativas de se obter dos órgãos do MJ o citado demonstrativo, comprovando o quantitativo de pessoal a ser contratado. Cita, inclusive, os dispositivos legais que ampariam a importância desses demonstrativos, quais sejam: inciso II do § 2º, e § 4º, tudo do art. 7º, da Lei 8.666/93:

§ 2º do art. 7º: As obras e serviços somente poderão ser licitados quando:

(...)

II – existir orçamento detalhado em palanilhas que expressem a composição de seus custos unitários

(...)

§ 4º do art. 7º: É vedada , ainda, a inclusão,no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

25.3No item 10, Srª Suzana explica que teria decidido restituir os autos, por meio da Informação nº 1013/2000, **concordando com a deflagração do certame**, com a ressalva de que o demonstrativo de pessoal a ser contratado deve ter o seu quantitativo fixado de acordo com a real necessidade de cada setor, uma vez que o aludido demonstrativo seria de natureza eminentemente técnica.

25.4Podemos perceber algumas incongruências e até mesmo procedimentos ingênuos ou paradoxais nas justificativas da Srª Suzana. A decisão de sobrestar o processo 'informalmente', sem ser por escrito, em que pese a boa intenção de evitar a burocracia, é desapropriado, especialmente em se tratando de um trabalho de cunho jurídico; tal forma de agir fez com que a responsabilidade pela demora na análise do processo recaia exclusivamente sobre a Srª Suzana, já que não se tem como materializar as tentativas verbais de resolver a pendência. Num primeiro momento, durante um curto espaço de tempo, seria aceitável tentativas verbais; porém, em não obtendo retornos aos apelos, seria de bom alvitre a emissão de documentos, solicitando os demonstrativos faltantes, ou mesmo a emissão da informação com a ressalva, da maneira como foi procedido, sem, porém, a demora de dois meses e dez dias.

25.5Após todo o exposto nos itens 06 a 10 de suas razões, ficamos sem saber a convicção da Srª Suzana, quanto à importância dos demonstrativos que estavam faltando. De um lado, a própria informante enquadrou legalmente a ausência, que a fez esperar dois meses e dez dias; de outro, desistiu de esperar, e emitiu a Informação 1013/2000, apenas com a ressalva da ausência, já que se tratava de planilha de natureza eminentemente técnica. Eis o paradoxo a que nos referimos.

25.6Nos itens 11 ao 14, constam alguns argumentos, pelos quais Srª Suzana busca justificar a demora do posicionamento da Consultoria Jurídica do MJ:

a) existência de elevado número de processos de licitação, contrato e convênio, a maioria em caráter de urgência;

b) o fato de ser a primeira licitação para fornecimento de mão-de-obra;

c) cautela da área jurídica, tendo em vista o alto valor do contrato (R$ 986.601,84);

d) ação popular contra processo de semelhante objeto no então Ministério do Orçamento e Gestão.

25.7Todos os argumentos acima foram colocados de forma genérica, sem maiores especificações ou documentos, o que nos impede de analisá-los com maior profundidade, mesmo porque, os argumentos de alíneas 'b' e 'c', ao nosso ver, seriam justificativas para uma maior atenção ou priorização da Consultoria Jurídica, o que, certamente, levaria a uma análise mais célere daquele por parte daquele setor.

26.O item 15, Srª Suzana diz que o argumento de que a emergência na contratação de pessoal teria se dado pela demora da análise do processo, não deve proceder, uma vez que o processo de Concorrência levaria em média 6 (seis) meses para ser concluída. Completa no item 16, afirmando que ainda que fosse deflagrado previamente à contratação emergencial, não seria suficiente para evitá-la.

26.1.É provável que a contratação emergencial ocorresse de uma forma ou de outra. Porém o que estamos defendendo é a inércia administrativa como causa da contratação emergencial, e uma análise jurídica que demora pelo menos quatro meses e meio, contribuiu de maneira inconteste com essa inércia.

27.Por todo o exposto, proporemos a esta Corte que rejeite as razões de justificativas apresentadas pela Srª Suzana Maria Dunshee de Abranches de Carneiro Fiod., Chefe da Divisão de Análise de Atos

Análise das razões de justificativas apresentadas pela Srª Adrilene Marques Azevedo, Coordenadora-geral de Contratos e Congêneres

(...)

80.2 .nos termos do art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92, sejam promovidas as seguintes audiências:

(...)

b) das Srªs. Norma Seabra Magalhães, Assistente Jurídica, Suzana Mª Dunshee de A. C. Fiod, Chefe da Divisão de Análise de Atos, Adrilene Marques Azevedo, Coordenadora-Geral de Contratos e Congêneres e do Sr. Roberto Augusto Castellanos Pfeiffer, Consultor Jurídico, todos da Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça, para que apresentem, razões de justificativa quanto à morosidade na análise do processo 08008.0011712/99-64, tendo em vista a exigência do art. 38, inciso VI e parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, e mesmo o inusitado desconhecimento de seu estado processual, conforme se depreende da Informação CJ nº 925/2000, de 18/07/2000, tendo tal procedimento concorrido para contratações indevidas da empresa Conservo Ltda., por meio de dispensa de licitação do art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, tendo em vista a impossibilidade de lançamento do edital da Concorrência nº 06/2000 sem o prévio parecer jurídico

28.Srª Adrilene inicia suas razões de justificativas (fls. 163 a 166, Vol. 1), elecando toda a estrutura básica do Ministério da Justiça , bem como toda a competência da Consultoria Jurídica, para depois informar que durante o segundo período em que ocorreu análise (17/05 a 31/07/2000), teria havido um aumento considerável do volume de processos encaminhados à Coordenação Geral de Contratos, em virtude do período pré-eleitoral, bem como do Plano de Segurança Pública..

28.1.Percebe-se que Srª Adrilene quer nos chamar atenção para o volume de trabalho sob a responsabilidade daquela Coordenação Geral de Contratos, o que, ao nosso ver, requer uma ação do gestor, no sentido de priorizar os atos, a fim de que se administrem 'os prejuízos'. Os próprios gestores arrolados neste processo foram unânimes em afirmar que o Ministério pararia suas atividades, caso não fosse contratado pessoal por emergência, logo, teria que ser dispensada uma maior atenção para o processo em comento. Observe-se também que, a semelhança da Srª Suzana Dunshee, Srª Adrilene nada comentou sobre os primeiros dois meses e meio, no qual os autos permaneceram na Consultoria Jurídica (03/01 a 14/03/2000), reforçando nosso entendimento de que permanecera 'esquecido', no aguardo de uma ação mais proativa por parte daquela Consultoria.

29.Seguindo em suas justificativas, afirma ter tomado conhecimento do Memorando 220/2000, da Coordenação Geral de Logística, oportunidade em que teria solicitado esclarecimentos a Dra. Suzana Fiod sobre a **demora** na análise do processo, obtendo como respostas os mesmos esclarecimentos prestados a esta Corte pela Srª Suzana, em suas razões de justificativas (fls. 98 a 100, Vol. 1), já analisadas nos itens 21 a 27 desta.

29.1Vê-se a concordância da Coordenadora Geral de Contratos e Congêneres em relação à demora na análise do processo, porém não há explicitada nenhuma outra atitude tomada por essa Coordenadora. Portanto, trazendo a este ponto as mesmas considerações elaboradas nos itens 21 a 27 desta instrução, é dever de ofício propor pela rejeição das razões de justificativas apresentadas pela Srª Adrilene Marques Azevedo.

30. Neste momento, é oportuno registrar que o Sr. Roberto Augusto Castellanos Pfeiffer, Consultor Jurídico à época, **não apresentou suas razões de justificativa,** a despeito de ter tomado ciência, em 23/08/2001, do Ofício nº 897/2001/Secex 3, que o informava sobre o Despacho do Senhor Ministro-Relator, Benjamin Zymler, determinando sua audiência (fl. 170, Vol. 1).

Análise das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Marcio Arcoverde Moraes, ex-Coordenador Geral de Recursos Humanos do Ministério da Justiça.

(...)

80.2 .nos termos do art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92, sejam promovidas as seguintes audiências:

(...)

d) do Sr. Márcio Arcoverde Moraes, ex-Coordenador-Geral de Recursos Humanos do Ministério da Justiça no período de 04/12/1995 a 06/10/1999, para que apresente razões de justificativa quanto à falta de ação tempestiva na identificação das necessidades de pessoal nas áreas de recepção e apoio administrativo, no primeiro semestre de 1999, em última instância, e mesmo em períodos anteriores, considerando a edição do Decreto nº 2.271/97 e da Lei 9.632/98 e, ainda, que se tal necessidade fosse antevista a tempo, haveria condição de se proceder a certame licitatório

ainda em 1999, evitando-se, dessa forma, as incorretas contratações emergenciais da empresa Conservo Ltda. por dispensa de licitação (art. 24, inciso IV, Lei nº 8.666/93)

31.Sr. Marcio Arcovede resume, em suas razões de justificativas (fls. 175 a 178, Vol. 1), suas ações como Coordenador Geral de Recursos Humanos, para atenuar a carência de pessoal, que, segundo ele, era sintomático em toda a Administração. Porém, dá informações sobre o pessoal como um todo, concentrando pouco esforço na explanação de suas ações com o fim específico de atenuar a carência de pessoal para recepção e apoio administrativo. Por essa razão, analisaremos apenas seus argumentos que dizem respeito diretamente à área em questão.

32.Inicia, informando que constatou a carência de pessoal quando assumiu a Coordenação, e que tal situação era permanente colocada nas reuniões. Como solução, teriam optado pelo modernização de procedimentos (equipamentos de informática, rede corporativa, treinamentos, etc) e por, na medida do possível, trazer novos servidores.

33.Segue, colocando os bons resultados da política implementada, dentre outras considerações, e chega à informação sobre as conseqüências da políticas de redução de custos do Governo Federal sobre a política de pessoal. Informa que a carência de pessoal nas áreas técnicas era mais crítica, um vez que não podia ser suprido de forma indireta, ou terceirizada, e que nas atividades alvos deste processo, recepção e apoio administrativo, existia a carência, mas que poderia ser considerada como normal, tendo em vista que no caso de recepção, em muitos pontos, eram atendidos por ‘guardetes’.

33.1Com relação aos guardetes, cabem as mesmas considerações colocadas no item 12 e seus subitens desta.

33.2Nota-se que o Coordenador de Recursos Humanos priorizou, em sua gestão, soluções para as categorias funcionais abrangidas por plano de cargos, que não poderia ser suprido por terceirização. Considerou normal a carência no pessoal do apoio e recepção. Podemos perceber uma gestão, no mínimo, mal dimensionada, para não dizer negligente, com relação aos recursos humanos destinados à recepção e apoio administrativo.

33.3Se o gestor que se utiliza dessa mão-de-obra, afirmou e comprovou em instruções anteriores a importância desse tipo de serviço, inclusive para o funcionamento do órgão, é de se esperar uma atitude mais previdente, ou uma mudanças de prioridades, por parte do Coordenador de Recursos Humanos. Apesar de ter considerado a carência ‘normal’, não encontramos nos autos nenhum desaconselhamento, por parte de qualquer autoridade, sobre a contratação emergencial dos serviços em questão. Encontramos sim, indícios de inação administrativa, como a que acabamos de analisar, que conduziram a necessidade imediata da contratação, colidindo com as já citadas decisões deste Tribunal, que condenam situação emergencial decorrente de inércia ou imprevisão administrativa.

34.Por todo o exposto, proporemos a rejeição das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Márcio Arcoverde Moraes, ex-Coordenador Geral de Recursos Humanos do Ministério da Justiça.

Proposta de Encaminhamento

35.Ante o exposto, elevamos os autos à consideração superior, propondo a este Tribunal que:

35.1.Sejam rejeitadas as razões de justificativa apresentadas pelos seguintes responsáveis:

a) Srs. Francisco de Assis Araújo e Adélio Claudio Basile Martin, ex-responsáveis pela Coordenação-Geral de Serviços do Ministério da Justiça, nos períodos de 08/07/1998 a 17/03/1999 e 17/03/1999 a 23/07/1999, respectivamente;

b) Srªs Suzana Mª Dunshee de A. C. Fiod, Chefe da Divisão de Análise de Atos, e Adrilene Marques Azevedo, Coordenadora-Geral de Contratos e Congêneres;

c) Sr. Márcio Arcoverde Moraes, ex-Coordenador-Geral de Recursos Humanos do Ministério da Justiça no período de 04/12/1995 a 06/10/1999;

35.2.No que concerne à audiência do Sr. Roberto Augusto Castellanos Pfeiffer, Consultor Jurídico à época, seja considerado revel, conforme § 3º, art. 12 da Lei Orgânica do Tribunal, uma vez que não apresentou suas razões de justificativa, a despeito de ter tomado ciência, em 23/08/2001, do Ofício nº 897/2001/Secex 3, que o informava sobre o Despacho do Senhor Ministro-Relator, Benjamin Zymler, determinando sua audiência (fl. 170, Vol. 1).

35.3.Seja aplicada multa aos responsáveis que seguem, prevista no inciso II, do art. 58, da Lei n° 8.443/92, c/c o inciso II, art. 220, do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar perante o Tribunal (art. 165, inciso III, alínea 'a' do RI/TCU) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional:

a) Srs. Francisco de Assis Araújo e Adélio Claudio Basile Martin, ex-responsáveis pela Coordenação-Geral de Serviços do Ministério da Justiça, nos períodos de 08/07/1998 a 17/03/1999 e 17/03/1999 a 23/07/1999, respectivamente, e Sr. Márcio Arcoverde Moraes, ex-Coordenador-Geral de Recursos Humanos do Ministério da Justiça no período de 04/12/1995 a 06/10/1999, pela falta de planejamento, com relação às necessidades de pessoal, nas áreas de recepção e apoio administrativo, considerando que a carência de mão-de-obra não foi uma situação que se configurou repentinamente, e tendo em vista que tal procedimento levou a contratações da empresa Conservo Ltda. de forma emergencial (dispensa de licitação, emergência – art. 24, inciso IV, Lei nº 8.666/93), colidindo com o que prescreve o item 'a.1' da Decisão nº 347/94 – Plenário TCU (reafirmado mais recentemente pelas Decisões nºs 305/99 – 2ª Câmara , Ata 37/99 e 741/99 – Plenário, Ata 46/99):

a.1) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação

b) Srªs. Suzana Mª Dunshee de A. C. Fiod, Chefe da Divisão de Análise de Atos, Adrilene Marques Azevedo, Coordenadora-Geral de Contratos e Congêneres e Sr. Roberto Augusto Castellanos Pfeiffer, Consultor Jurídico, tendo em vista que contribuíram para a configuração da situação emergencial referenciada no item anterior, com a morosidade na análise do processo 08008.0011712/99-64, observando-se a exigência do art. 38, inciso VI e parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, impossibilitando, assim, o lançamento do edital da Concorrência nº 06/2000.

35.4.Seja determinado, desde logo, aos órgãos que seguem, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/92, o desconto da dívida na remuneração, acrescida dos encargos legais, calculados a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido, até a data de cada recolhimento, observados os limites previstos na legislação em vigor:

a) Ao Ministério da Justiça, com relação ao desconto na remuneração do Sr. Roberto Augusto Castellanos Pfeiffer , da Srª Suzana Mª Dunshee e A. C. Fiod, do Sr. Adélio Cláudio Basile Martins e do Sr. Francisco de Assis Araújo;

b) À Justiça Federal, Seção Judiciária do Distrito Federal, com relação ao desconto na remuneração da Srª Adrilene Marques Azevedo;

c)Ao Ministério do Desenvolvimento do Indústria e Comércio Exterior, com relação ao desconto na remuneração do Sr. Márcio Arcoverde Moraes;

35.5.Em caso de impossibilidade do desconto indicado no item anterior, seja autorizada a cobrança judicial da dívida, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, caso não atendida a notificação.

35.6. Seja dado conhecimento ao denunciante da decisão que vier a ser proferida por esta Corte, informando-o, também, que a contratação da empresa M.I. Montreal Informática Ltda. pelo Departamento Nacional de Trânsito – Denatran é objeto de análise das contas dessa Unidade, referentes ao exercício de 1999 – TC 006.385/2000-1, ainda em aberto, e que, quando for julgado o mérito, ser-lhe-á dado conhecimento do resultado."

2.O Sr. Diretor da 1ª Diretoria Técnica da 3ª Secex manifestou sua concordância com a instrução do analista, mas sugeriu, em acréscimo, que o presente processo fosse juntado às contas da Coordenação Geral de Serviços, do MJ, exercício de 1999 (TC–006.866/2000-3) e que cópia da decisão que vier a ser proferida nestes autos seja juntada às contas do Denatran de 1999 (TC–006.385/2000-1) – fls. 194/195, do Vol. 1. O Sr. Secretário de Controle Externo concordou com as instruções precedentes (fl. 196, Vol. 1).

3.Descortinado que o Sr. Roberto Augusto Castellanos Pfeiffer, até então tido como revel, havia apresentado tempestivamente sua defesa, nova instrução foi acostada aos atuos, conforme abaixo:

"Trata-se de análise de razões de justificativa do Sr. Roberto Augusto Castellanos Pfeiffer, decorrentes de audiências realizadas no presente processo, que cuida de denúncia contra possíveis irregularidades em contratação de empresas por parte do Ministério da Justiça – MJ.

2.As razões e seus anexos foram juntadas aos autos, compondo o Volume 04, de folhas 01 a 210.

3.Transcrevemos, a seguir, os motivos pelos quais foi realizada a audiência do Sr. Roberto Augusto Castellanos Pfeiffer (fl. 51, Vol. 1):

(...)

80.2 .nos termos do art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92, sejam promovidas as seguintes audiências:

(...)

b) das Srªs. Norma Seabra Magalhães, Assistente Jurídica, Suzana Mª Dunshee de A. C. Fiod, Chefe da Divisão de Análise de Atos, Adrilene Marques Azevedo, Coordenadora-Geral de Contratos e Congêneres e do Sr. Roberto Augusto Castellanos Pfeiffer, Consultor Jurídico, todos da Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça, para que apresentem, razões de justificativa quanto à morosidade na análise do processo 08008.0011712/99-64, tendo em vista a exigência do art. 38, inciso VI e parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, e mesmo o inusitado desconhecimento de seu estado processual, conforme se depreende da Informação CJ nº 925/2000, de 18/07/2000, tendo tal procedimento concorrido para contratações indevidas da empresa Conservo Ltda., por meio de dispensa de licitação do art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, tendo em vista a impossibilidade de lançamento do edital da Concorrência nº 06/2000 sem o prévio parecer jurídico;

4.O Sr. Roberto inicia suas razões, demonstrando a existência de dois períodos em que o Processo que cuidava da licitação para contratar os serviços de recepção o apoio administrativo, de nº 08008.0011712/99-64, permaneceu na Consultoria Jurídica: o primeiro de 03 de janeiro de 2000 até 14 de março de 2000, e o segundo de 17 de maio de 2000 até 31 de julho de 2001. Essa informação já foi mostrada e levada em consideração, quando da análise das razões de justificativa da Srª Suzana Mª Dunshee de A. C. Fiod, no item 22., da instrução anterior (fl. 187 Vol. 1). Com isso, Sr. Roberto se propõe a justificar cada período separadamente.

5.No item 2. de suas justificativas (fl. 1 Vol. 4), Sr. Roberto faz menção ao primeiro período em que os autos permaneceram na Consultoria Jurídica (03/01/2000 a 14/03/2000), informando que em momento algum os autos teriam passados pelo gabinete do Consultor Jurídico, qual seja, seu gabinete, já que teria sido imediatamente distribuídos à Coordenação-Geral de Contratos e Congêneres, no próprio dia 03 de janeiro, e foram devolvidos à Coordenação Geral de Logística (CGL) diretamente pelo ilustre Coordenação, em 14 de março de 2000.

5.1.Por essa informação, restou a impressão de que o Sr. Roberto quis isentar-se da responsabilidade por esse primeiro período de inércia na análise dos autos, pelo fato de não ter tido contato com o Processo, já que em momento algum os autos teriam passado por seu gabinete. O fato de o Processo não ter chegado às mãos do Consultor Jurídico não significa diminuição da responsabilidade deste sobre os assuntos afetos à Consultoria Jurídica, haja visto a posição hierárquica bem próxima daqueles que detiveram o Processo fisicamente. Tanto isso é verdade, que a profundidade e riqueza de detalhes presentes em toda as razões apresentadas por Sr. Roberto denunciam o amplo conhecimento sobre o andamento do Processo em tela, como deve se esperar do Consultor Jurídico. Portanto, Sr. Roberto, autoridade máxima na Consultoria e conhecedor dos detalhes dos autos inquinados, teria condições plenas de dar um tratamento célere a eles.

6.Dos itens 2.1. ao 2.10. de suas razões de justificativas, Sr. Roberto aduz argumentos ainda para o primeiro período de paralisação do Processo na Consultoria Jurídica, focando seu esforço argumentativo na 'ampliação' do serviço a ser contratado pelo Ministério da Justiça: ao invés de serviços de recepção e apoio administrativo, seriam contratados serviços de suporte operacional, recepção e apoio administrativo. Para conhecermos a dimensão dessa mudança, comparamos os Planos de Trabalhos (fls. 12 a 20 Vol. 4; fls. 25 a 28 Vol. 4), antes e depois da alteração. Trata-se tão-somente de uma alteração quantitativa, essencialmente técnica, já que modificou apenas a quantidade e a nomenclatura de alguns serviço. Toda a parte discursiva do Plano de Trabalho praticamente se repetiu. Segue o que realmente foi alterado:

Quantificação dos serviços iniciais	Quantificação dos serviços após alterações

Demanda de Serviços	Horas/mês estimadas	Demanda de Serviços	Horas/mês estimadas
Serviços de recepção de pessoas e de informação ao público em geral	21.120	Serviço de atendimento e recepção de público	17.600
Serviço de atendimento ao público estrangeiro	13.376	Serviços de operação em sistema de teleatendimento	5.940
Serviços de operação em sistema de teleatendimento	5.280	Serviços de recebimento e entrega de correspondência	8.800
Serviços de recebimento entrega de correspondência	8.800	Serviço de assistência técnico operacional	17.600
Serviços de recebimento, registro e triagem de documentos	13.904	Serviços de desenvolvimento de atividades técnico-operacionais	5.280
		Serviços de auxiliar técnico-operacional, com prática em atividade específica	4.400
		Serviços de gerência de atividades técnico-operacionais	704

6.1.Corrobora nossa impressão de que as mudanças não foram representativas, o fato de a qualificação de ‘serviço de suporte operacional’ já estar presente no Projeto Básico do primeiro Plano de Trabalho, apresentado em 03/01/2000 (fl. 15):

1. DO OBJETO

O presente Projeto Básico tem por objeto definir o conjunto de elementos técnicos que deverão nortear a execução dos procedimentos administrativos, para contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços de recepção e apoio administrativo, considerados essenciais para o suporte técnico administrativo, **desenvolvimento das atividades operacionais**, bem como do funcionamento dos diferentes segmentos organizacionais do Ministério da Justiça (grifamos).

6.2.A signatária da Informação CJ nº 1013/2000 (fls. 29 a 31, Vol. 4), Srª Suzana Maria Dunshee de Abranches de Carneiro Fiod, em suas razões de justificativas (fls. 96 a 156, Vol. 1), denomina as modificações aventadas pelo Sr. Roberto como ‘acertos’ e lhes atribui a natureza eminentemente técnica (item 10, fl. 98, Vol. 1). Também na sua citada Informação, não fez qualquer comentário, ao contrário, deixou claro que não seria analisado os aspectos técnicos, como expresso no item 2. (fl. 29, Vol. 4) dessa Informação: Da análise dos autos, **abstraídos os aspectos técnicos não sujeitos ao crivo desta área jurídica**, constata-se que a instrução... (destacamos). Não há qualquer menção ao ‘serviço de suporte operacional’. Como atribuir ao aspecto técnico a importância pretendida pelo Sr. Roberto, se na Informação que levou mais de quatro meses e meio para ser elaborada, não se faz qualquer análise, mas sim, informa-se, expressamente, que os aspectos técnicos não são objetos da análise jurídica? Parece-nos insustentáveis essas razões apresentadas pelo ex-Consultor Jurídico.

6.3.Sr. Roberto cita, em vários momentos, nos itens 2. ao 2.10., reuniões, providências, sugestões e tramitações dos autos, tudo sob manto da informalidade, em ‘atitude de colaboração’ o que, segundo o Sr. Roberto, ‘traria grande economia de tempo’. Aduzimos aqui as mesmas considerações feitas, quando da análise das razões de justificativas da Srª Suzana Maria Dunshee de Abranches de Carneiro Fiod (item 25.4., fl. 188, Vol. 1): a decisão de se trabalhar informalmente, sem tramitação ou emissão de documentos por escrito, em que pese a boa intenção de evitar a burocracia, é desapropriado e desaconselhável, especialmente em se tratando de um trabalho de cunho jurídico; tal forma de agir fez com que a responsabilidade pela demora na análise do processo recaísse exclusivamente sobre a Consultoria Jurídica, já que não se tem materializado as tentativas verbais de se resolver pendências. Num primeiro momento, durante um curto espaço de tempo, seria aceitável tentativas verbais; porém, em não obtendo definições, seria de bom alvitre a emissão de documentos, solicitando um posicionamento da Coordenação Geral de Logística, ou mesmo a emissão da informação com a ressalva, da maneira como foi procedido, sem, porém, a demora de mais de quatro meses e meio.

6.4.Portanto, não assiste razão ao Sr. Roberto, quando afirma que o objeto a ser licitado teria sofrido alterações capazes de anular o primeiro período em que Processo permaneceu na Consultoria Jurídica (03/01/2000 a 14/03/2000), e que teria sido remetido um novo Processo (apesar da possuir o mesmo número: 08008.001712/99-64), em 17/05/2000.

7.Sr. Roberto inicia, no item 3., as justificativas concernentes ao segundo período de inércia da Consultoria Jurídica: 17/05/2000 a 31/07/2000. Invocou, do item 3.1 a 3.5, a já citada Informação CJ nº 1013/2000 (fls. 29 a 31, Vol. 4), de lavra da Srª Suzana Maria Dunshee de Abranches de Carneiro Fiod, apontando alguns itens dessa Informação, tentando demonstrar a dificuldade do trabalho desenvolvido pela Srª Suzana, o que, segundo ele, justificaria a demora na

análise dos autos. Uma leitura atenta da Informação, focada para o nível técnico das argumentações/orientações da informante, levando em consideração que o Processo permaneceu dois meses e quatro dias na Coordenação Geral de Logística, a fim de que todos os acertos fossem realizados, considerando também a pequena extensão da Informação CJ nº 1013/2000, tudo isso nos indica que o tempo de dois meses e dez dias, depois de já ter passado dois meses e onze dias na mesma seção jurídica, foi demasiadamente longo, o que denota desídia, ou falta de critério na priorização dos trabalhos daquela Consultoria Jurídica.

7.1.Nos itens 3.6 a 3.9 de suas razões de justificativas, Sr. Roberto volta a mencionar reuniões e tramitações informais dos autos, agora, no segundo período em que o Processo licitatório estacionou na Consultoria Jurídica. Aqui, cabem as mesmas considerações feitas no item 6.3. desta instrução.

7.2.Nos itens 3.9. e 3.10., Sr. Roberto salienta o elevado valor a ser contratado; segue, nos itens 4. a 5.4., invocando a grande carga de trabalho da Consultoria Jurídica, situação que se agravou pelas eleições de 2000, para as Prefeituras e Câmaras Municipais. O argumento do valor elevado seria justificativa para uma maior atenção por parte da Consultoria Jurídica e, ao contrário do propalado pelo Sr. Roberto, seria objeto de uma análise mais célere, dado o grande valor como **fator de prioridade**. A questão da quantidade de trabalho, ao nosso ver, requer uma ação do Consultor Jurídico, no sentido de priorizar as análises, a fim de que se administrem 'os prejuízos'. Os próprios gestores arrolados neste processo foram unânimes em afirmar que **o Ministério da Justiça pararia suas atividades**, caso não fosse contratado pessoal por emergência; logo, teria que ter sido tomada uma atitude mais proativa, para que o processo licitatório fosse analisado, já que, observando-se o perigo de paralisação, nenhum outro processo teria importância maior do que a contratação do pessoal do apoio.

8.Nos itens 6.a 6.4. de suas justificativas, o Sr Roberto procura evidenciar que seria inevitável a contratação por emergência. É provável que a contratação emergencial ocorresse de uma forma ou de outra. Porém o que estamos defendendo é a inércia administrativa como causa da contratação emergencial, e uma análise jurídica que demora pelo menos quatro meses e meio, contribuiu de maneira inconteste com essa inércia.

9.Por tudo quanto foi apresentado, consideramos que Sr. Roberto Augusto Castellanos Pfeiffer não consegui elidir os argumentos que suscitaram a presente audiência, pelo que proporemos a este Tribunal que rejeite as razões apresentadas.

10.Ao ensejo desta instrução, informamos que Sr. Adélio Cláudio Basile Martins, um dos responsáveis destes autos, cujas razões de justificativas já haviam sido analisadas (fls. 184 a 186, Vol. 1) apresentou, em 18/04/2002, Memorial (fls. 211 a 213, Vol. 4), cujo conteúdo praticamente repete o que foi analisado por esta Secretaria. Apenas destaque-se que Sr. Adélio, nesse memorial, intitula-se como Subsecretário de Assuntos Administrativos, porém, o SIAFI registra que Sr. Adélio foi Ordenador de Despesas da Coordenação Geral de Serviços, no período de 17/03/1999 a 23/07/1999 (fl. 214, Vol. 4).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9.Ante o exposto, elevamos os autos à consideração superior, propondo a este Tribunal que:

9.1.Sejam rejeitadas as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Roberto Augusto Castellanos Pfeiffer, Consultor Jurídico do Ministério da Justiça à época da contratação emergencial, aplicando-lhe a multa prevista no inciso II, do art. 58, da Lei n° 8.443/92, c/c o inciso II, art. 220, do Regimento Interno do TCU e fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar perante o Tribunal (art. 165, inciso III, alínea 'a' do RI/TCU) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, por ter contribuído para a inércia administrativa, com a morosidade na análise do processo 08008.0011712/99-64, observando-se a exigência do art. 38, inciso VI e parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, impossibilitando, assim, o lançamento do edital da Concorrência nº 06/2000.A composição das inércias redundou na contratação da empresa Conservo Ltda., de forma emergencial (dispensa de licitação, emergência – art. 24, inciso IV, Lei nº 8.666/93), colidindo com o que prescreve o item 'a.1' da Decisão nº 347/94 – Plenário TCU (reafirmado mais recentemente pelas Decisões nºs 305/99 – 2ª Câmara , Ata 37/99 e 741/99 – Plenário, Ata 46/99):

a.1) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação

9.2.Seja determinado, desde logo, ao Ministério da Justiça, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/92, o desconto da dívida na remuneração do Sr. Roberto Augusto Castellanos Pfeiffer, acrescida dos encargos legais, calculados a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido, até a data de cada recolhimento, observados os limites previstos na legislação em vigor.

9.3.Em caso de impossibilidade do desconto indicado no item anterior, seja autorizada a cobrança judicial da dívida, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, caso não atendida a notificação.

9.4. Seja dado conhecimento ao denunciante da decisão que vier a ser proferida por esta Corte, informando-o, também, que a contratação da empresa M.I. Montreal Informática Ltda. pelo Departamento Nacional de Trânsito – Denatran é objeto de análise das contas dessa Unidade, referentes ao exercício de 1999 – TC 006.385/2000-1, ainda em aberto, e que, quando for julgado o mérito, ser-lhe-á dado conhecimento do resultado.”

4.O Sr. Secretário de Controle Externo, em nova manifestação, retificou sua posição anterior, divergindo, desta feita, da instrução aposta nos autos:

“ Nesta oportunidade, analisam-se as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Roberto Augusto Castellanos Pfeiffer (fls. 01/210, Vol. 4), bem como os novos elementos trazidos pelo Sr. Adélio Cláudio Basile Martins (fls. 21.1/213, vo1.. 4).

Após verificar esses elementos e analisar mais uma vez as razões de justificativa anteriormente apresentadas, fiquei convicto de que a situação objeto destes autos merece ser melhor avaliada.

Em suma são dois fatos que levaram a que se realizasse a audiência dos responsáveis. O primeiro, pelo qual foram ouvidos os titulares da Coordenação-Geral de Serviços (atual Coordenação-Geral de Logística) e o Coordenador-Geral de Recursos Humanos, refere-se à possível demora na identificação das necessidades de pessoal para o Ministério da Justiça nas áreas de recepção e apoio administrativo, o que teria provocado, posteriormente a contratação emergencial de uma empresa para prestar tais serviços. O segundo, pelo qual foram ouvidos os integrantes da Consultoria Jurídica do Ministério que atuaram no processo, foi a possível demora na análise do edital de licil:ação, o que teria contribuído para a contratação emergencial realizada.

Em relação ao primeiro fato, uma grande dificuldade reside em se estabelecer, precisamente, o momento a partir do qual as necessidades de mão-de-obra se fizeram de fato presentes. Isso não fica claro nos elementos que compõem estes autos. Não há um estudo demonstrativo das necessidades de pessoal, da lotação de cada um dos diversos setores ao longo dos anos. Não fica claro, portanto, qual o momento em que seria exigível dos gestores a adoção de providências no sentido de dar início aos procedimentos objetivando a contratação de empresa para prestar os serviços de recepção e apoio administrativo.

Entendo, também, que a questão não pode ser analisada de forma dissociada de um contexto mais amplo. Conforme ressaltado pelos Srs. Francisco de Assis Araújo e Adélio Cláudio Basile Martin {fls. 83/91, Vol. . 1), além de ser uma realidade por demais conhecida de todos nós, já há muitos anos todos os órgãos vêm sendo submetidos a fortes restrições orçamentárias, com dificuldades de cumprir seus compromissos com fornecedores, muitas vezes em relação aos serviços mais essenciais, como luz, telefone. Dentro dessa realidade, os gestores devem procurar estabelecer prioridades em Relação aos parcos recursos que recebem. Naquele momento me parece até razoável que não se desse prioridade à celebração de novos contratos, e se tenta-se suprir as carências existentes com estagiários, conforme fizeram os gestores, apesar de não ser a solução ideal, dado o seu caráter transitório.

Cabe registrar, ainda, que o agravamento da situação se deu entre agosto e dezembro de 1999. período posterior ao da gestão dos responsáveis indicados, quando foram afastados vinte e oito

servidores que exerciam aquele tipo de atividade (fls.. 90, Vol. 1).. Foi a partir daí que se deu início ao processo de licitação para a terceirização dos serviços.

Ainda que se possa discutir se teria sido mais adequado antecipar as providências para contratação de empresa para prestação daquele tipo de serviço, as considerações feitas acima me levam a crer que seria excessiva a aplicação de multa aos Srs. Francisco de Assis Araújo, Adélio Cláudio Basile Martin e Márcio Arcoverde Moraes, motivo pelo qual considero que as razões de justificativa por eles apresentadas podem ser acatadas.

No que tange ao segundo fato, relativo ao tempo em que o processo permaneceu na Consultoria Jurídjca, verifica-se que foram dois os períodos em que ele ficou naquele setor: 03/01 a 14/03/2000 e 17/05 a 31/07/2000. No total, portanto, foram quase quatro meses e meio que ele permaneceu, oficialmente, naquela Consultoria.

A eventual penalização daqueles que trabalharam no processo passa pela caracterização de negligência ou desídia por parte daqueles agentes no exercício de suas funções. Não me parece que isso esteja evidenciado, ante as razões expostas a seguir .

Conforme relatou o Sr. Roberto Augusto Castellanos Pfeiffer, Consultor Jurídico à época, no primeiro período que o processo esteve no setor, a consultoria fez algumas sugestões para modificação do edital (fls. 02/03, Vol. 4), fato confirmado pelo Coordenador-Geral de Logística (fls. 21, Vol. 4), o que levou à necessidade de se efetuar alterações no Plano de Trabalho e Projeto Básico que compunham o edital. Fica evidenciado, dessa forma, que o processo não ficou 'parado' na consultoria. No segundo período, da mesma forma, foram propostas algumas alterações no edital (fls. 29/31., Vol. 4).

Deve ainda ser considerado o fato de que era o primeiro edital para terceirização de serviços que estava sendo produzido no âmbito do Ministério da Justiça. Esse caráter inédito do trabalho certamente aumenta o grau de dificuldade para a elaboração do instrumento convocatório, justificando, de certa forma, que se levasse mais tempo em sua elaboração e análise.

Também é relevante destacar que a Consultoria Jurídica do Ministério é o setor responsável pela análise de todos os processos no âmbito daquele órgão, inclusive das unidades situadas em outros estados da federação. É bastante elevado o número de processos que passa por aquele setor, conforme mostrado pelo Sr. Roberto (fls.07 e 32/202, Vol .4), para um quadro de funcionários limitado (fls. 37/38, Vol. Principal).

Não se pretende afirmar categoricamente que o tempo que o processo permaneceu na Consultoria Jurídica foi justo ou adequado levando-se em consideração o trabalho a ser realizado. Seria extremamente difíci1 fazer esse tipo de avaliação sem o conhecimento do dia-a-dia e das rotinas do setor. Entendo, entretanto, que as considerações feitas nos parágrafos anteriores mostram que houve efetivamente uma atuação do setor naquele processo e que existiam atenuantes para uma possível demora na análise do processo. Dessa forma, entendo que não ficou caracterizada negligência dos Srs. Roberto Augusto Castellanos Pfeiffer, Suzana Maria Dunshee de Abranches de Carneiro Fiod e Adrilene Marques Azevedo, para que eles sejam penalizados com uma aplicação de multa. Consequentemente, considero que suas razões de justificativa devam ser acatadas, formulando-se determinação à Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça no sentido de procurar priorizar a análise dos editais de processos licitatórios relativamente a bens/serviços que estejam sendo fornecidos/prestados em caráter de emergência, considerando a restrição à duração desses contratos imposta pelo art. 24, ínciso .IV da Lei n° 8.666/93.

Assim, submeto os presentes autos à elevada consideração do Exmo Sr Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, Relator do feito, com as seguintes propostas:

I – Sejam acatadas as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Francisco de Assis Araújo, Adélio Cláudio Basile Martin, Márcio Arcoverde Moraes Roberto Augusto Castellanos Pfeiffer, Suzana Ma Dunshee de A.C. Fiod e Adrilene Marques Azevedo.

II – Seja determinado à Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça que procure priorizar a análise dos editais de processos licitatórios relativamente a bens/serviços que estejam sendo fornecidos/prestados em caráter de emergência, considerando a restrição à duração desses contratos imposta pelo art.. 24, inciso IV da Lei n° 8..666/93.

III – Seja dado conhecimento ao denunciante da decisão que vier a ser proferida por esta Corte, informando-o, também, que a contratação da empresa M.I.

Montreal Informática Ltda. pelo Departamento Nacional de Trânsito – Denatran é objeto de análise das contas dessa Unidade, referentes ao exercício de 1999 – TC 006.385/2000-.1., ainda em aberto, e que, quando for julgado o mérito, ser-lhe-á dado conhecimento do resultado.

IV – Seja juntada cópia da decisão que vier a ser tomada no presente processo às contas do Denatran do exercício de 1999, para que seja implementada a medida acima proposta quando do julgamento daquelas contas."

5.O Ministério Público não atuou nos autos.

É o Relatório.

VOTO

A Denúncia de que tratam os autos trouxe notícia a esta Corte no sentido de que a Subsecretaria Executiva do Ministério da Justiça havia contratado, sem os devidos certames licitatórios, com fundamento em 'caráter emergencial', empresas de prestação de serviços (Montreal Ltda. e Conservo Ltda.), por meio das quais estaria contratando funcionários, alguns dos quais parentes de autoridades do Ministério, com saláros superiores aos dos servidors públicos federais.

2.Relativamente à questão da contratação de parentes de autoridades do Ministério pelas citadas empresas, o denunciante não elencou os nomes das pessoas contratadas e/ou das autoridades lotadas no Ministério, informações essas que seriam necessárias à apuração da pessoalidade na contratação do pessoal pelas empresas. Vez que o denunciante não atendeu, com relação a esse item específico, o requisito estabelecido no art. 235, *in fine*, do RI-TCU (apresentar indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada), não conhecerei da denúncia nesse ponto.

3.Conforme acima relatado, a contratação da empresa M.I. Montreal Informática Ltda. pelo Departamento Nacional de Trânsito/MJ, e não diretamente pelo Ministério conforme denunciado, está sendo analisada na tomada de contas simplificada, exercício de 1999, daquele órgão (TC–006.385/2000-1), pelo que, entendo, não deve ser analisada nestes autos.

4.Resta analisar a contratação da empresa Conservo Ltda. pelo Ministério. Quanto a isso – e após a análise dos processos de contratação e das informações inicialmente prestadas pelo Ministério da Justiça terem demonstrado que os parâmetros utilizados para a construção da planilha de preços e salários pactuados eram adequados e, ainda, que os administradores inicialmente ouvidos em audiência haviam atuado no sentido de remediar a inércia de administração anterior e da consultoria jurídica -, a responsabilidade pela contratação emergencial supostamente irregular recaiu sobre os Srs. Francisco de Assis Araújo, Adélio Claudio Basile Martin e Márcio Arcoverde Moraes, pela não-identificação, com a necessária antecedência, das necessidades de pessoal das áreas de recepção e apoio administrativo e, ainda, sobre os Srs. Roberto Augusto Castellanos Pfeiffer, Adrilene Marques Azevedo, Suzana Maria Dunshee de Abranches de Carneiro Fiod e Norma Seabra Magalhães, todos da Consultoria Jurídica, pela morosidade na análise do processo de licitação da terceirização dos serviços, a qual teria concorrido para a adoção da medida emergencial.

5.Quanto à responsabilização desses senhores, acolho integralmente o último parecer do Sr. Secretário de Controle Externo, acima transcrito.

6.Observo, inicialmente, que não existem, nos autos, indícios de que os citados funcionários tenham agido dolosamente, com intenção de provocar a contratação emergencial.

7.Afastada essa hipótese, cabe analisar se eventualmente ocorreu desídia administrativa.

8.A necessidade quantitativa de mão-de-obra é questão que se faz sentir progressivamente e que, portanto, demanda acompanhamento constante pela administração e ação tempestiva quando necessário.

9.As razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis demonstram que houve acompanhamento e a adoção de medidas que, em seu início, poderiam parecer suficientes para solucionar ou, pelo menos amenizar o problema. Conforme consta dos autos, o Ministério da Justiça teria iniciado a automação de seus serviços e ampliado o programa de estágios, enquanto tentava junto ao Mare a realocação de funcionários de outros setores da administração.

10.Pode-se efetivamente argumentar que a administração deveria ter previsto a possibilidade de essas medidas não serem suficientes e que, portanto, deveria ter providenciado os estudos

necessários à instauração de procedimento licitatório para contratação de empresa prestadora dos serviços onde havia maior carência. Não se pode esquecer, entretanto, que a partir do Plano Real, com a implantação de políticas públicas que objetivavam a contenção dos gastos públicos, especialmente os de custeio da máquina administrativa, a contratação de pessoal, direta ou indiretamente, passou a ser vista com grande resistência, o que pode ter levado os administradors do MJ a não considerar a hipótese em um primeiro momento.

11.Analisada a questão frente aos elementos contidos nos autos, parece-me que a contratação emergencial foi provocada antes pelo insucesso das alternativas escolhidas pela administração que por ausência de planejamento ou desconsideração para com o problema.

12.Assim, não estando claramente configurada uma situação de desídia administrativa, entendo, na mesma linha de avaliação exposta pelo Sr. Secretário da 3ª Secex, não se deva aplicar penalidade aos administradores envolvidos.

13.Quanto à conduta dos integrantes da Consultoria Jurídica, cuja morosidade na análise do processo teria, ao final, contribuído para que fosse adotada a solução emergencial, observo, conforme demonstrado pelo Sr. Secretário da Unidade Técnica, em seu parecer, que o fato de estar-se tratando do primeiro edital de terceirização de serviços conduzido no âmbito do Ministério deve ter implicado, efetivamente, em maior cuidado na análise e frequentes contatos com a área administrativa, para a qual o processo chegou a ser retornado por um período de dois meses para modificações e ajustes.

14.Não sendo possível afirmar categoricamente qual seria o tempo adequado ou necessário para que fosse concluída a análise jurídica desse processo, à época inédito no âmbito do Órgão, mas existindo elementos nos autos que demonstram ter ocorrido atuação efetiva da Consultoria durante todo o período no qual o processo esteve sob seus cuidados, entendo não se encontra configurada desídia administrativa pelo que, em conseqüência, não se deve, a meu ver, aplicar qualquer penalidade aos envolvidos.

15.Entendo desnecessário seja determinado à Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça que priorize a análise de processos licitatórios relativamente a bens e serviços que estejam sendo fornecidos ou prestados em caráter de emergencial, conforme sugerido pelo Sr. Secretário em seu parecer.

16.Como a contratação da empresa M. I. Montreal Informática Ltda., também objeto da denúncia, encontra-se ainda em análise em outro processo – TC–006.385/2000-1, prestação de contas do Denatram, exercício de 1999 -, tal fato deverá ser comunicado ao denunciante.

17.Finalmente, entendo adequado se suspenda o sigilo quanto à matéria apurada nos autos, que deverão ser arquvados a seguir.

Assim, acolhendo o parecer oferecido pelo Sr. Secretário da 3ª Secex, em divergência à instrução anterior nos autos, voto por que o Tribunal adote a decisão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 16 de abril de 2003.

Augusto Sherman Cavalcanti
Relator

ACÓRDÃO Nº 383/2003 – TCU – PLENÁRIO

1. Processo: TC–017.455/2000-6 (com 4 volumes).

2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Denúncia.

3. Responsáveis: Adélio Cláudio Basile Martins (CPF:152.563.911-00); Márcio Arcoverde Moraes (CPF:535.872.947-04); Francisco de Assis Araújo (CPF:152.646.701-10); Adrilene Marques Azevedo (CPF:553.458.671-00); Roberto Augusto Castellanos Pfeiffer (CPF:148.693.008-50); e Suzana Maria Dunshee de Abranches de Carneiro Fiod (CPF:226.310.891-20).

4. Entidade: Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Justiça – MJ.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: 3ª Secex.
8. Advogado: não consta.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Denúncia, em que foi noticiada a contratação irregular, em caráter emergencial, de empresa prestadora de serviço, falha imputável aos responsáveis listados no item 3 retro.

Considerando que a Denúncia se encontra regularmente constituída;

Considerando que, relativamente a um dos itens, o Denunciante não apresentou os indícios concernentes à irregularidade denunciada, conforme exige o art. 235, in fine, do Regimento Interno desta Casa;

Considerando que a defesa apresentada pelos responsáveis afasta as respectivas responsabilidades pelas falhas apuradas;

Considerando a existência de pareceres divergentes na Unidade Técnica;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, e 234, 235 e 236 do Regimento Interno, pelas razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer parcialmente da presente Denúncia para, no mérito, com relação à parte conhecida, considerá-la improcedente, acolhendo as razões de justificativa apresentadas por Adélio Claúdio Basile Martins, Márcio Arcoverde Moraes, Francisco de Assis Araújo, Suzana Maria Dunshee de Abranches de Carneiro Fiod, Adrilene Marques Azevedo e Roberto Augusto Castellanos Preiffer;

9.2. suspender o sigilo quanto à matéria tratada nesta denúncia;

9.3. encaminhar cópia desta decisão ao denunciante, comunicando-o de que a apreciação da contratação da empresa M. I. Montreal Informática Ltda. pelo Denatram está sendo realizada no TC–006.385/2000-1 – prestação de contas do exercício de 1999;

9.4. encaminhar cópia desta decisão aos responsáveis acima listados e arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 12/2003 – Plenário (Sessão Extraordinária de Caráter Reservado)
Ata nº 13/2003 – Plenário (Sessão Ordinária)

11. Data da Sessão: 16/4/2003 – Extraordinária de Caráter Reservado

12. Especificação do **quorum:**

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Adylson Motta, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Presidente

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 016.013/2001-8 (Sigiloso)

Natureza: Denúncia.

Órgão:Superintendência Regional do Departamento da Polícia Federal no Estado do Pará –

SR/DPF/PA.

Interessado:Identidade preservada (art. 55, § 1°, da Lei n. 8.443/1992 c/c o art. 66, § 4°, da Resolução TCU n. 136/2000).

SUMÁRIO: Denúncia de suposta irregularidade consistente no não-pagamento de auxílio-alimentação nos períodos de afastamentos considerados pela lei como de efetivo exercício. Precedente do Plenário. Não-conhecimento. Ciência aos interessados. Arquivamento.

RELATÓRIO

Cuidam os autos da Denúncia noticiando suposta irregularidade cometida no âmbito do Departamento de Polícia Federal – Superintendência Regional no Estado do Pará – SR/DPF/PA, consistente no não-pagamento do auxílio-alimentação aos servidores do órgão, nos períodos de afastamentos considerados pela Lei n. 8.112/1990 como de efetivo exercício (fls. 02/10).

2.Mediante diligência, a Secex/PA constatou que a Superintendência Regional da Polícia Federal no Pará não vem efetuando, de fato, os pagamentos de auxílio-alimentação nos afastamentos equiparados por lei a efetivo exercício, alegando, para tanto, o cumprimento à Orientação Normativa n. 07/1999, ao Ofício Circular n. 05/SRH-MP, bem como ao disposto no Decreto n. 3.878/2001.

3.A unidade técnica, em minuciosa instrução (fls. 86/92), destaca que o assunto vinha recebendo tratamento por este Tribunal no sentido de que era devido o pagamento do auxílio-alimentação nas hipóteses de afastamentos considerados pela lei como de efetivo exercício. Ressalta, entretanto, que em processo relatado pelo eminente Ministro Iram Saraiva, o Plenário conheceu de representação versando sobre o assunto em tela e considerou-a improcedente, sob o fundamento de que não constitui irregularidade o não-pagamento do auxílio-alimentação nos afastamentos insertos no art. 102 da Lei n. 8.112/1990 (Decisão n. 162/2002-TCU).

4.Seguindo essa linha de entendimento, a Secex/PA propõe ao Tribunal que (fls. 92/93): a) conheça da denúncia, para, no mérito, considerá-la improcedente; b) retire a nota de sigilo aposta nos autos; c) encaminhe cópia da Decisão, do Relatório e do Voto que a fundamentarem ao denunciante, à SR/DPF/PA, ao Departamento de Polícia Federal e ao Ministério do Orçamento e Gestão; d) arquive os presentes autos.

5.O Ministério Público, em parecer da lavra do Subprocurador-Geral, Dr. Jatir Batista da Cunha, anui às conclusões da unidade técnica (fls. 94/95).

É o relatório.

VOTO

Inicialmente, importante lembrar que a questão do pagamento do auxílio-alimentação foi amplamente debatida por ocasião da Decisão n. 1.087/2001 – TCU – Plenário, oportunidade em que o Tribunal, por maioria (5 votos a 3), seguindo o Voto Revisor do Ministro Ubiratan Aguiar, deixou de acolher proposta de firmar entendimento de que o auxílio-alimentação seria devido somente para os dias efetivamente trabalhados, neles não se incluindo os afastamentos previstos nos arts. 87, 97 e 102 da Lei n. 8.112/1990.

2.Posteriormente, ao examinar a denúncia constante do TC 012.439/1999-1, versando também sobre a concessão do auxílio-alimentação no âmbito das Escolas Agrotécnicas Federais de Inconfidentes e Muzambinho/MG, o Plenário desta Corte julgou-a improcedente, tendo o Ministro-Relator do feito destacado que o pagamento do aludido auxílio "nos períodos de afastamento dos servidores das duas Escolas incluídas na denúncia não é um ato que dependa da boa vontade dos dirigentes desses estabelecimentos de ensino. É uma questão de autorização legal, que não foi concedida ao administrador pelo Poder Legislativo."

3.Sem embargo desses entendimentos, cumpre notar que o objeto da presente denúncia é análogo ao da representação apreciada por este Plenário em 27/11/2002, nos autos do TC 001.333/2001-0, da Relatoria do Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, que também trazia à tona o cometimento de possíveis irregularidades relativas à ausência de pagamento de auxílio-alimentação

aos servidores do Instituto Nacional de Propriedade Industrial – Inpi e do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – Inmetro, quando em afastamento legalmente considerado como de efetivo exercício.

4.Naquela assentada, o Tribunal, acolhendo o Voto-Revisor do Ministro Walton Alencar Rodrigues, decidiu não conhecer da representação e arquivar o feito (Decisão n. 1.624/2002-TCU-Plenário). Trago à colação o entendimento exarado no Voto vencedor, **in verbis**:

"Lamento discordar do eminente Relator quanto à possibilidade de conhecimento da presente Representação.

A competência constitucional do Tribunal de Contas da União para fiscalizar a realização da despesa pública visa a assegurar à sociedade, que financia o Estado por meio dos tributos, o regular dispêndio dos recursos arrecadados, segundo as leis disciplinadoras da atividade administrativa do Estado, em conformidade com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, inscritos no artigo 37 da Constituição Federal.

Não confere a Constituição da República competência a esta Corte para atuar como instância de defesa de alegados direitos de servidores públicos federais. Não está entre as possibilidades de atuação desta Corte o exame de requerimentos formulados por servidores, individual ou coletivamente representados, ainda que tais requerimentos recebam o nome de Representação, por narrar eventual descumprimento de lei.

Sem adentrar no exame da questões de mérito do processo, deve esta Corte manifestar-se pelo não-conhecimento da Representação, **in casu** apresentada como sucedâneo de requerimento de concessão de vantagens a que seus signatários julgam ter direito."

5.Acompanhando essa recente linha de jurisprudência desta Corte, entendo que a presente denúncia não deva ser conhecida, pois também neste feito busca-se, em essência, o atendimento de pleito de servidores públicos federais, representados coletivamente pelo sindicato da categoria, sob a alegação de eventual descumprimento de lei.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este E. Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 16 de abril de 2003.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO N. 384/2003 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC 016.013/2001-8 (Sigiloso).
2. Grupo: II – Classe de Assunto: VII - Denúncia.
3. Interessado: Identidade preservada (art. 55, § 1°, da Lei n. 8.443/1992 c/c o art. 66, § 4°, da Resolução TCU n. 136/2000).
4. Órgão: Superintendência Regional do Departamento da Polícia Federal no Estado do Pará – SR/DPF/PA.
5. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Dr. Jatir Batista da Cunha.
7. Unidade Técnica: Secex/PA.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Denúncia noticiando suposta irregularidade cometida no âmbito do Departamento de Polícia Federal – Superintendência Regional no Estado do Pará – SR/DPF/PA, consistente no não-pagamento do auxílio-alimentação aos servidores do órgão, nos períodos de afastamentos considerados pela Lei n. 8.112/1990 como de efetivo exercício;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 – não conhecer da presente denúncia, nos termos do parágrafo único do art. 235 do Regimento Interno do TCU;

9.2 – dar ciência desta deliberação ao interessado e à Superintendência Regional do Departamento da Polícia Federal no Estado do Pará;

9.3 – retirar a chancela de “sigiloso” aposta aos autos;

9.4 – arquivar o presente feito.

10. Ata nº 12/2003 – Plenário (Sessão Extraordinária de Caráter Reservado)
Ata nº 13/2003 – Plenário (Sessão Ordinária)

11. Data da Sessão: 16/4/2003 – Extraordinária de Caráter Reservado

12. Especificação do **quorum:**

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Adylson Motta, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

VALMIR CAMPELO
Presidente

MARCOS BEMQUERER COSTA
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral